

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

LEONARDO MONTEIRO SILVEIRA

FEDERALISMO E POLÍTICA ECONÔMICA: CASO DA AÇÃO CAUTELAR 282
(União x Estado do Rio Grande do Sul: a privatização do Banrisul como
condição na renegociação da dívida pública)

PORTO ALEGRE

2018

LEONARDO MONTEIRO SILVEIRA

FEDERALISMO E POLÍTICA ECONÔMICA: CASO DA AÇÃO CAUTELAR 282
(União x Estado do Rio Grande do Sul: a privatização do Banrisul como
condição na renegociação da dívida pública)

Trabalho de Conclusão de curso apresentado como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito, junto à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas
Camargo

PORTO ALEGRE

2018

LEONARDO MONTEIRO SILVEIRA

FEDERALISMO E POLÍTICA ECONÔMICA: CASO DA AÇÃO CAUTELAR 282
(União x Estado do Rio Grande do Sul: a privatização do Banrisul como
condição na renegociação da dívida pública)

Trabalho de Conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que notoriamente ou anonimamente contribuíram de alguma forma para a implementação do Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que considero um programa capaz de promover grandes transformações sociais, a qual serei eternamente grato.

Agradeço ao Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo, pela atenta orientação, e pelos preciosos ensinamentos jurídicos e humanos, que levarei ao longo da vida.

Agradeço à minha namorada, Mariana Romagna, pelo apoio permanente, pela ternura e paciência, e, sobretudo, pelo incentivo incondicional.

Agradeço à minha família, minha Mãe Glaucia, meu Pai Décio Paulo e minhas irmãs Letícia e Larissa por todo apoio e auxílio prestado.

Agradeço ao meu amigo Diego pelas frutíferas discussões e contribuições.

RESUMO

Este trabalho discute a relação entre entes da Federação no que se refere à implementação de políticas econômicas. Procura-se responder quais são os limites jurídicos para que a União determine uma medida de política econômica no âmbito de sua relação contratual com um Estado-membro, à luz do princípio federativo. Para buscar a resposta, analisar-se-á um conflito entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União, presente na Ação Cautelar 282. A Constituição Federal de 1988 consagrou a Federação como forma de Estado da República Brasileira, o que implica numa série de prerrogativas a cada ente que a compõe. No entanto, verificou-se que, na realidade, essa relação sofre de graves desequilíbrios, decorrente de profundas divergências políticas, que por vezes desfigura o próprio Federalismo.

Palavras-chave: Federalismo. Política Econômica. Dívida Pública. Privatização. Privatization.

ABSTRACT

This paper discusses the relationship between the Federation entities regarding the implementation of economic policies. It aims to answer what are the legal limits for the Union to determine a politic economical action for a State-member in terms of its contractual relationship considering the federal principle. In order to answer this question, a conflict between the State of Rio Grande do Sul and the Union in this Injunction 282 will be analysed. The Federal Constitution of 1988 established the Federation as a form of state of the Brazilian Republic, which implies a series of privileges to each member of the entity. However, it was found that in fact this relationship shows serious imbalance problems, due to deep political divergences, which sometimes distorts the Federalism itself.

Key-words: Federalism. Economic politics. Public debt..

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Operações de Crédito Internas (1971-1979). Títulos x Contratos..**44**

Gráfico 2: % do Serviço da Dívida sobre a Receita (1970 - 1979).....**45**

Gráfico 3: Comprometimento da RLR com o serviço da dívida: 1998 a 2008.....**55**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação entre a dívida pública e a receita de impostos líquida de 1950 a 1959.....	39
Tabela 2: Confronto entre dívida pública e arrecadação de impostos 1960 a 1969.....	42
Tabela 3: Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1980-1989 (valores expressos em NCz\$)	47

LISTA DE ABREVIATURAS

AC - Ação Cautelar

ACO - Ação Cível Originária

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ARO - Antecipação de Receita Orçamentária

BANRISUL- Banco do Estado do Rio Grande do Sul

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CCs - Cargos em Comissão

CEE - Caixa Econômica Estadual

CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica

CEF - Caixa Econômica Federal

CESA - Companhia Estadual de Silos e Armazenagem

CMN - Conselho Monetário Nacional

COAFI - Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

CRT - Companhia Rio-Grandense de Telefonia

DAER - Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens

FMI - Fundo Monetário Internacional

ICM - Imposto Sobre Mercadoria

ICMS -Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

IPERGS- Instituto de Previdência do Rio Grande do Sul

LFT - Letras Financeiras do Tesouro

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LTE - Letras do Tesouro Estadual

ORTE - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Estadual

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAF - Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados

PDV - Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Servidor Público

PED - Programa Estadual de Desestatização

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na
Atividade Bancária

PT - Partido dos Trabalhadores

RLR - Receita Líquida Real

RS - Rio Grande do Sul

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
2. CONCEITOS PERTINENTES.....	15
2.1 Federalismo como forma de Estado	15
2.2 Análise do histórico do Federalismo nos EUA e no Brasil	23
2.2.1 Federalismo na Constituição de 1988	30
2.3 Conceito de Política Econômica	34
2.4 Conceito de Dívida Pública	35
3. A DÍVIDA DO RIO GRANDE DO SUL COM A UNIÃO	38
4. ANÁLISE DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO JULGAMENTO DA AÇÃO CAUTELAR 282	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

O Estado do Rio Grande do Sul vive tempos conturbados do ponto de vista econômico e social. Desde 2014 a variação trimestral do PIB gaúcho é negativa¹, e os efeitos desse encolhimento econômico são sentidos diretamente pela população. Uma das evidências mais graves da crise social é a prestação de serviços básicos essenciais, como segurança, saúde e educação, que tem sido gravemente comprometida, sobretudo pelo atraso do pagamento dos salários dos servidores públicos estaduais.

Dentre as inúmeras dificuldades financeiras enfrentadas pelos últimos governos do Estado, uma se destaca: o comprometimento da receita com o pagamento da dívida que o Estado tem com a União. Nos últimos anos, vários Estados da Federação tem feito um esforço junto à União para promover uma renegociação dessas dívidas, devido ao alto encargo que representa na balança financeira dos tesouros estaduais. Paralelo a isso, discute-se a necessidade de uma reforma do pacto federativo, que descentralize recursos financeiros e dispense mais poder político aos Estados-membros e Municípios, ideia essa, que apesar de ser recorrentemente discutida não reúne força suficiente para sair do papel.

A União assumiu e refinanciou a dívida do Rio Grande do Sul no montante de R\$ 9 bilhões, em 1998. De lá até 2014 o Estado pagou cerca de R\$ 28 bilhões para a União, e ainda assim o saldo devedor é aproximadamente R\$ 46 bilhões.² Esses números que saltam os olhos, demonstram de plano que existe algo errado no Federalismo brasileiro. Um Estado-membro que não tem condições de pagar os salários de policiais e professores, e que, no entanto, tem de honrar um contrato com a União que quanto mais paga mais deve. Pressionado por decisões judiciais que reiteradamente determinaram o pagamento dos servidores em parcelas integrais, o Governo do Estado recorreu ao Supremo Tribunal Federal para suspender temporariamente o pagamento com da dívida com a União.³

Diante das circunstâncias de gravidade da crise financeira de Estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, e da discussão da dívida judicializada no STF, o

¹ FEE. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/pib/pib-do-rs-tem-crescimento-nulo-depois-de-11-trimestres-de-queda/>>. Acessado em 17/03/2018.

² FEE. *Análise da dívida pública do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE, 2015. p.12.

³ Disponível em <<https://estado.rs.gov.br/decisao-do-stf-suspende-pagamento-da-divida-do-rs-com-a-uniao>>. Acessado em 17/03/2018.

Governo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar 257 de 2016, que estabelece um plano de auxílio aos Estados e medidas de reequilíbrio fiscal. O chamado "Regime de Recuperação Fiscal" se tornou realidade através da Lei Complementar 156 de 2016, e se transformou-se na grande polêmica da pauta política do Estado, já que dispõe, basicamente, que os Estados que aderirem ao programa terão a carência das prestações da dívida por até 36 meses, e em contrapartida terão que implementar um programa de desmobilização de ativos como garantia das operações de crédito, em outras palavras, terão que privatizar empresas públicas e sociedades de economia mista as quais detenham o controle acionário.

Foi a partir desse cenário de delicadas relações federativas com implicações econômicas e genuinamente políticas, que se vislumbrou o tema do presente trabalho, a relação federativa com suas peculiaridades e a implementação de políticas econômicas que denotam a filosofia política e a visão de mundo daqueles que dirigem as instituições. Nesse sentido, buscamos restringir o objeto da pesquisa a um estudo de caso e a análise de uma decisão jurisprudencial que contempla essa discussão (Ação Cautelar 282), onde mais importante do que saber aonde se chegou, nos preocupamos em investigar o caminho que foi feito para decidir, pois acreditamos que é na construção argumentativa deste caminho que se encontram as questões jurídicas relevantes para muitas discussões e conflitos entre entes federados.

Assim, o presente trabalho é estruturado em três partes. Na primeira e na segunda buscamos verificar o arcabouço teórico e fático, respectivamente, que sustentam a análise do caso, que é feita na terceira parte.

Com o propósito de estabelecer as bases teóricas que envolvem o trabalho, no primeiro capítulo trazemos os conceitos e as origens do Estado e do Federalismo, e também a concepção adotada no ordenamento jurídico pátrio sobre os mesmos. Além disso, tratamos dos conceitos de dívida pública e política econômica, que são essenciais para este trabalho.

Postas as premissas teóricas, passamos a constituir a premissa fática para a análise da lide. Neste ponto analisamos o comportamento do endividamento do Rio Grande do Sul e as circunstâncias que desembocaram no acordo firmado com a União, e nas sucessivas discussões judiciais que inauguraram esse debate.

Posteriormente é analisada a decisão proferida no acórdão da Ação Cautelar 282, onde o Estado do Rio Grande do Sul busca a suspensão do pagamento de um montante do valor da dívida com a União que ultrapassa o limite estabelecido no contrato de financiamento, isto porque o motivo desse pagamento fora do limite é a opção do Estado em manter o controle acionário do Banrisul. Então discutimos os argumentos utilizados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal para acolher a posição sustentada pelo Estado do Rio Grande do Sul, de que não poderia ser punido pela União por optar não privatizar sua entidade financeira, e também os argumentos que utilizados para acolher a posição da União, de que impor essa condição aos Estados não fere o princípio federativo.

2. CONCEITOS PERTINENTES

Neste capítulo, através de uma pesquisa bibliográfica, pretende-se revisitar os principais conceitos teóricos pertinentes ao trabalho, como Estado, o Federalismo e suas características, suas origens, um breve histórico do seu surgimento e como está situado no Brasil na Constituição de 1988. Além destes, pretende-se trazer à discussão a concepção de política econômica e de dívida pública sob a ótica do direito econômico pátrio. Esse arcabouço teórico tem o papel de servir como base para o desenvolvimento do trabalho, que discute os limites de um contrato entre entes federados à luz do princípio federativo consagrado na Constituição Federal Brasileira de 1988.

2.1 FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

A doutrina apresenta diversas correntes, teorias e classificações a respeito da caracterização, do momento do surgimento e da motivação de criação do que se denomina de Estado. Uma parte acredita que mesmo que não fosse assim denominado, desde que o homem vive organizado em sociedade e sob a influência de um poder ou autoridade é possível falar em existência de uma espécie de Estado, de outro modo há aqueles que defendem que o homem já viveu em sociedade sem a presença deste poder, e há os que definem que Estado é sociedade política dotada de características definidas.

Neste ponto procuramos limitar o escopo da análise nessa última linha de pensamento, com vistas a dar fluidez ao trabalho. Em tal sentido trazemos algumas concepções do que seria a definição de Estado e suas características elementares. "Todos os Estados e todos os governos que exercem certo poder sobre a vida dos homens foram e são repúblicas ou principados⁴." É em "O Príncipe" de Nicolau Maquiavel que em 1517 aparece pela primeira vez a ideia de Estado como significado de sociedade política.⁵

Segundo Bobbio, citando Mortati, Estado é o "ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente

⁴ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução Antonio Caruccio. Porto Alegre: L&PM, 2016. p.7.

⁵ DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.51.

subordinados os sujeitos a ele pertencentes⁶". Para Kelsen se caracteriza o Estado a partir de três elementos, a população, o território e o poder exercido por um governo,⁷ e estes só podem ser definidos juridicamente.

Do ponto de vista histórico é possível falar sobre a existência de Estado moderno fazendo um paralelo com outros modelos de natureza governativa de outros períodos históricos, como o período da Antiguidade e o período Medieval, segundo a lição de Bonavides. Na Antiguidade o Estado é a cidade e a partir delas que se expressam a autoridade e poder, como por exemplo, em Esparta, Atenas, Roma, Babilônia. Na Idade Média o poder era exercido a partir dos feudos de forma difusa, em unidades territoriais não concentradas, ou seja, não havia o Estado como conhecemos atualmente. Já o Estado Moderno tem seu início no período da revolução iluminista. Sua grande marca é o princípio da soberania, que baseia a inauguração do Absolutismo.⁸ A soberania é um conceito importante para entender o absolutismo, mas, muito mais que isso, é importante para entender os conflitos dos dias atuais. Trazemos alguns conceitos e suas características, segundo Dallari: soberania em termos políticos significa "o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências", em termos jurídicos significa "o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas". Suas características principais são a indivisibilidade, unicidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade, sendo assim não se admitem em um mesmo território que existam duas soberanias vigentes, nem que a mesma seja dividida, não pode ser alienada e não tem prazo de duração⁹. Isso demonstra o caráter forte que tem a soberania e todo o peso que ela carrega consigo.

O Estado Moderno Absolutista foi marcado pelo poder absoluto dos soberanos, os monarcas que detinham o poder centralizado e concentrado. Todos os sujeitos daqueles territórios eram subordinados a um poder central que detinha a soberania. Os monarcas eram absolutos, podiam ditar as leis, recolher tributos, gozar do poder jurisdicional e político de forma livre, sem nenhuma limitação. Além

⁶ MORTATI, C. 1969, p.23. apud BOBBIO, Norberto. *Estado Governo e Sociedade*; para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 94.

⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Macedo. 8ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015. p.318.

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.38-42.

⁹ DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.80-81.

disso tinham o poder de eliminar qualquer ordenamento inferior como sociedades particulares e submetê-las completamente a suas regras.¹⁰

A revolução da Independência Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789) marcaram no século XVIII o início de um novo tempo na história. As declarações dos direitos dos homens e as Constituições republicanas alteraram significativamente a vida em sociedade. O Estado passou a ser para os indivíduos, e não mais os indivíduos estão subordinados ao Estado, que passa a ser o governo das leis e não mais o governo dos homens.

Os pilares dos Estados Constitucionais liberais foram erguidos sob o espírito de assegurar a liberdade dos indivíduos e limitar o poder do mesmo.¹¹ Desde o fim do século XVIII o direito se destina a controlar os atos do governo e o uso do poder político, de acordo com Cláudio Ari Melo "limitar o governo passou a ser a *raison d'être* das primeiras constituições liberais¹²".

Tendo em vista que a ascensão destes foi precedida por um período marcado pelas monarquias absolutistas, sobretudo no continente Europeu, caracterizadas pelo centralismo, unitarismo, soberania e direito divino,¹³ desenvolveu-se teorias políticas para se contrapor a estes valores do Estado absoluto.

A limitação do poder do Estado ocorre através da divisão funcional, que consagra a clássica separação dos poderes de Montesquieu¹⁴, garante a esfera do indivíduo como autônoma, livre de interferência estatal e permite a divisão territorial que descentraliza o poder e inspira o federalismo.¹⁵ Esses aspectos são consagrados nas democracias constitucionais e representam certamente um marco em termos de liberdades individuais.

A respeito da limitação dos poderes do Estado como decorrência da separação de poderes, Montesquieu afirma:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado Governo e Sociedade*; para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 115.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015 p. 216.

¹² MELLO, Cláudio Ari. *Democracia constitucional e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 17.

¹³ BONAVIDES. Op.Cit. p. 207.

¹⁴ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução e notas Pedro Vieira Mota. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 168-186.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 160.

de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares¹⁶.

É de suma relevância para a compreensão do tema a definição do tipo de Estado, em outras palavras, como o Estado exerce e em que medida concentra o seu poder, sobretudo com relação à organização territorial que está ligada ao espaço tridimensional. A este respeito, é valioso o ensinamento do ex-ministro da Justiça Miguel Seabra Fagundes de que "o poder atrai o poder e que o poder pede sempre mais poder", ao defender que poder político tende naturalmente a concentrar-se em uma autoridade central, independente da sua origem ou da sua modalidade de exercício¹⁷. Hans Kelsen aborda a questão da centralização e da descentralização e leciona:

E na medida em que, no conceito de 'Estado Unitário' se exprime a oposição entre centralização e descentralização, na medida em que o Estado unitário, como comunidade jurídica centralizada, é o contraposto ao tipo da comunidade jurídica descentralizada, esta oposição pode primariamente figurar-se pura e simplesmente na perspectiva do domínio espacial de validade das normas que formam a ordem estadual.¹⁸

Também sobre a divisão do poder estabelecida em âmbito territorial, Ferreira Filho leciona a respeito da sua importância:

a descentralização é um instrumento de eficiência governamental [...] é também uma fórmula de limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício de poder por muitos e diferentes órgãos¹⁹.

Portanto em todo Estado o poder é relativamente centralizado, e na medida inversa igualmente com poder descentralizado. O menor grau de descentralização é a administrativa, que delega questões pontuais a órgãos subordinados. Quando a descentralização legislativa ocorre de forma combinada com a administrativa, então

¹⁶ MONTESQUIEU. Op.Cit, p.170

¹⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. A expansão dos poderes federais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970. p.61.

¹⁸ ¹⁸ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Macedo. 8ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015. p.347.

¹⁹ ¹⁹ FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.79.

temos a descentralização política.²⁰ É em razão dessa descentralização que temos os tipos de Estado: unitário, unitário descentralizado, constitucionalmente descentralizado e o Estado federal.

O Estado unitário é caracterizado pelo controle que possui de prover e alterar qualquer medida de descentralização. Já o Estado unitário descentralizado refere-se especificamente a descentralização política, e onde essa descentralização política é instituída através da constituição se diz então tipo unitário constitucionalmente descentralizado. A diferença reside na competência de disposição e alteração referente à descentralização, num modelo ela pertence à autoridade central, noutro pertence ao poder constituinte, são exemplos destas últimas a Itália e a Espanha.²¹

O outro tipo do qual merece grande atenção neste estudo é o Estado Federal. Na doutrina de Ferreira Filho, ele se diferencia do Estado unitário descentralizado constitucionalmente em razão de ser intocável até mesmo pelo poder constituinte derivado, por se tratar de cláusula pétrea²². Na Constituição brasileira a vedação de alteração na forma federativa encontra-se no artigo 60, § 4, I.

O federalismo, tema que é o principal objeto da primeira parte deste trabalho, tem seu surgimento na modernidade, no momento histórico em que se desenvolveu o pensamento liberal marcado pelo constitucionalismo como limitação do poder estatal em face dos indivíduos.

Vamos encontrar a palavra no vocábulo político grego. Para expositores das ideias políticas, deve-se a Althusius (1562-1638), a primeira teorização do federalismo. Com a Revolução Americana, inicia-se a história moderna do federalismo. Essa nova concepção do federalismo está vinculada ao desenvolvimento e ao enriquecimento da democracia constitucional.²³

É oportuno jogar luz sobre a questão do significado das expressões Federalismo e Federação. O termo federalismo está relacionado à concepção de Estado vinculado a ideia de descentralização e pluralidade. Segundo Baracho "federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se a ideias, valores e

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem. p.79-80.

²² Ibidem.

²³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional - As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras - A cláusula federativa e a proteção da forma de estado na Constituição de 1988. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 14/1996 | p. 16 - 26 | Jan - Mar / 1996.

concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade.²⁴ Já a Federação seria a forma prática de aplicação do Federalismo. Na lição de Cretella Jr. a Federação é gênero, e o Estado Federal e a Confederação de Estados são espécies²⁵. De toda sorte, é com este sentido que as expressões são utilizadas no trabalho, visto que ambas aparecem de forma recorrente.

A caracterização do Estado federal é ponto de alta concordância na doutrina brasileira, que elenca alguns elementos básicos que configuram a federação. Estes requisitos configuram o cerne e o escopo da autonomia federativa²⁶, quais sejam: a participação dos Estados-Membros no Poder Central por meio de uma Câmara que os representa (na Constituição Federal Brasileira de 1988 é o Senado Federal, art. 46), a auto-organização administrativa e a competência para legislar sobre assuntos pertinentes a sua localidade, tudo isso subordinado a Constituição Federal da República Brasileira.

Em mesmo sentido, sobre o que compõe a essência da Federação, o constitucionalista João Mangabeira elenca seus elementos fundamentais, conforme refere Paulo Bonavides:

[...] há federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a Constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados membros, onde por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.²⁷

Ao prosseguir com conceituação da federação, sua essência e suas características é pertinente referir que a autonomia federativa em momento algum se confunde com soberania, que pode ser entendida como "poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação" que só Estados Nações possuem. Aos

²⁴ Ibidem. p.2.

²⁵ CRETELLA Júnior, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p.115.

²⁶ Ibidem.

²⁷ MANGABEIRA, João. 1954, p.113. BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 203.

Estados federados cabe a titularidade da autonomia e competências no escopo constitucional.²⁸

As características da Federação para José Cretella Júnior são marcadas pelo impulso governamental do centro para as periferias. Entre as quais estão a participação na formação da vontade do poder do Estado Central através da Câmara Alta, e a competência própria conforme discorre: "Os Estados-membros dispõem de competência própria, fixada pela Constituição Federal, em matéria executiva, legislativa e jurisdicional".²⁹

Na concepção de Aliomar Baleeiro, a tipicidade das Federações reside em três características, que considero importante citar em razão da precisão conceitual:

- a) a existência estável de circunscrições políticas com o nome de Estados, Cantões, Países ou Lander, investidos de plena autonomia de decisão exclusiva, por leis próprias, sobre governo local, inclusive e principalmente a livre eleição dos agentes dos seus poderes Legislativo e Executivo, assim como a escolha dos membros do Judiciário, ressalvadas certas limitações constitucionais que variam de um país para o outro.
- b) Governo nacional competente para dirigir todos os interesses comuns, representar o conjunto na esfera internacional, quer na guerra, quer na paz, inclusive o comércio com o estrangeiro, e para supervisionar certos assuntos de ordem interna.
- c) impossibilidade jurídica de restringir a autonomia local sem reforma ou emenda da Constituição, que se presume mais ou menos rígida nos países desse tipo.³⁰

Conclui-se a partir deste elenco de requisitos que o objeto ideal das Federações é propiciar a democratização do poder, através dos poderes locais, da descentralização do poder central, e da participação nas decisões principais no mesmo. Além disso, serve para prestigiar as peculiaridades e particularidades de cada local, que através da sua autonomia podem dirigir sua vida política de modo conveniente à sua cultura.

A doutrina trata de dois tipos de Federalismo no tocante à repartição de competências e responsabilidades. Trata-se do chamado modelo dualista e do modelo cooperativista. No modelo dualista que vigeu no início da Federação

²⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40ªed. São Paulo: Malheiros, 2017. p.102.

²⁹ CRETELLA Júnior, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p.117.

³⁰ BALEEIRO, Aliomar. A crise financeira do Federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970. p.79-80.

Americana a repartição de competências entre o poder central e os poderes locais é exclusiva a cada ente e independentes entre si. "O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do Estado-membro do outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos."³¹ Nas palavras de Baracho:

Para o federalismo dualista, tanto a nação como os Estados são soberanos em suas próprias esferas de atividade. Este entendimento confina o governo federal e não deixa entrar nas áreas exclusivamente deferidas aos estados.³²

O modelo dualista foi superado pelo cooperativo, neste União e Estados-membros interagem no campo das responsabilidades para buscarem as soluções para mais adequadas às demandas sociais. Neste modelo a coordenação dessa articulação de responsabilidades é da União. Então se fala em repartição vertical de competências, onde haja competências comuns e concorrentes, tributos partilhados e participação nas receitas. O modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988 é o modelo cooperativo.

Ao discorrer sobre o instituto do planejamento no Federalismo e a importância das regiões, Washington Peluso Albino leciona sobre o Federalismo cooperativo:

Mas a massa de poder que se coloca em mãos do governo central passa a criar condições peculiares para o planejador regional. Compromete-o de tal modo que o ameaça de ser transformado em mero executor parcial do plano geral, o que seria a negação do princípio fundamental do próprio federalismo.³³

Isso demonstra que apesar do modelo cooperativo ser mais adequado aos tempos atuais, a questão da centralização de poder frente a autonomia dos Estados perpassa permanentemente a discussão sobre o Federalismo. Não por acaso esse debate está no bojo do problema deste trabalho: se o governador de um Estado ou o planejador regional³⁴ torna-se mero executor de ordens do poder central é evidente

³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.83.

³² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Novos Rumos do Federalismo*. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 3 | p. 91 - 120 | Maio / 2011 DTR\2012\1090

³³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. O planejamento regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970. p.134.

³⁴ O autor citado deixa claro que não se pode confundir plano estadual com plano regional (p.140).

que foi ferida a autonomia federativa, a grande questão é saber quando resta configurada essa situação.

A dificuldade de identificar se a autonomia federativa foi lesada em um determinado caso concreto é grande quando se trata de planejamento e política econômica. Essa contradição é abordada na lição de José Afonso da Silva, que defende ser possível uma integração equilibrada e concertada entre os entes federativos:

Se se reconhece aos Estados e Municípios capacidade autônoma, inclusive para planejar suas atividades, torna-se problemático conseguir mecanismos que evitem entrechoques, contradição, e incoerência entre os planos nacionais, os estaduais e os municipais.³⁵

Do ponto de vista da classificação quanto à forma de criação a doutrina destaca duas formas de Federalismo: o centrípeto e o centrífugo. Essa distinção ganha relevância no momento de entendermos a Federação Brasileira a partir do ponto de vista da sua origem, e esse embasamento certamente contribui no arcabouço teórico do trabalho.

O modelo centrípeto ocorre da periferia para o centro, ou seja, o poder central se origina da articulação dos Estados, como é o exemplo dos Estados Unidos, onde os Estados formaram uma Confederação e posteriormente a Federação. No modelo centrífugo a origem da Federação é o inverso, ocorre do centro para a periferia, ou a partir do poder central se formam os poderes locais.

2.2 - BREVE COMPARAÇÃO ENTRE O HISTÓRICO DO FEDERALISMO NOS EUA E NO BRASIL

A primeira experiência reconhecida do Federalismo ocorre com a Constituição dos Estados Unidos de 1787. As antigas treze colônias inglesas da América do Norte reuniram-se em congresso e proclamaram a independência dos Estados Unidos em 4 de julho de 1776, rompendo com a metrópole inglesa, que impusera, às colônias, altos impostos anteriormente. A partir de então os Estados (que eram soberanos) tiveram que lidar com conflitos de ordem internacional e problemas de

³⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40ªed. São Paulo: Malheiros, 2017. p.825.

natureza econômica. Para tanto se reuniram com objetivo de organizar e elaborar os "Artigos da Confederação" na famosa Convenção da Filadélfia em maio de 1787.

No entanto, cresceu entre os pais fundadores da América o convencimento da importância de um poder executivo nacional forte e independente, que tivesse capacidade de enfrentar os problemas que decorriam de um período de instabilidade, guerras e crise econômica. Um dos grandes entusiastas dessa ideia foi James Madison, que elaborou uma série de críticas ao modelo Confederativo e defendeu um sistema de freios e contrapesos entre os poderes para proteger o Estado de uma tirania. Foi a partir desse sentimento que surgiu a Constituição Federal dos Estados Unidos, prevendo o presidencialismo para o poder executivo, um poder legislativo bicameral com competência nacional e o Estado Federal.

Ocorre que, conforme previam os Artigos da Confederação, a nova Constituição deveria ser ratificada nos Estados. Com isso foram convocadas convenções estaduais para decidir sobre a nova carta magna. Para convencer a população e os Estados a ratificarem a Constituição surgida foram fundamentais os escritos de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que sob o título de "O Federalista" entraram para a posteridade. Por outro lado também houve um movimento em contraponto a nova Constituição denominada os antifederalistas.

"O Federalista" consiste em 85 artigos publicados na imprensa da época e assinados pelo codinome de "Publius". Sua importância transcende aquele período histórico, visto que esse é um importante documento de ideias jurídicas e políticas até hoje, sendo um pilar teórico do Federalismo.³⁶ Ao longo destes artigos foram desenvolvidos os argumentos para demonstrar que a União era o melhor para a prosperidade daquele povo, que a Confederação detinha insuficiências para atender as necessidades, e que a Constituição assegura união política e prosperidade econômica sem atingir os direitos dos Estados e dos indivíduos.³⁷

A distribuição correta de poder entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema de controles legislativos, a instituição de tribunais integrados por juízes não sujeitos a demissões sem justa causa, a representação do povo no legislativo por deputados eleitos

³⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *Sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Tradução E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964. p. XI - XIII.

³⁷ Idem. *O Federalista*. Tradução Ricardo Rodrigues Gama. 2ªed. Campinas: Russel Editores, 2005. p.27.

diretamente: tudo constitui novidades resultantes dos acentuados progressos dos tempos modernos³⁸.

Ao discorrer sobre o progresso da ciência política no artigo de nº 9, Hamilton defende ideias que atualmente são sólidas e estabelecidas (como independência dos juízes, legislativo com representantes eleitos pelo povo, mecanismos de controle de um poder pelo outro), mas que naquela época tratava-se de novidades, que impactaram fortemente aquela sociedade. Portanto é possível dizer que a Constituição Americana concebeu o Federalismo em seu texto e legou ao mundo grandes contribuições nessa matéria, inclusive influenciando os modelos brasileiros ao longo do tempo, o que justifica o mesmo ser usado como referência neste trabalho.

Por estas razões, é necessário compreender as características do Federalismo Americano, que é marcado por garantias, direitos e deveres relacionados aos seus Estados-membros.

São as seguintes:

- a) união dos estados autônomos, não independentes nem soberanos com objetivo de prosseguir fins comuns, inscritos no Preâmbulo constitucional (estabelecimento da justiça, segurança da tranquilidade doméstica, defesa comum, bem-estar e garantia de liberdade para todas as gerações);
- b) divisão vertical dos poderes políticos, com poderes políticos, com poderes explícitos federais e poderes implícitos, e poderes residuais estaduais (cf.10 aditamento);
- c) atuação direta e eficaz dos Estados, nos seus precisos limites territoriais.
- d) previsão e garantia do autogoverno estadual, com a criação de Legislativo, Executivo e Judicial próprios;
- e) larga autonomia legislativa dos Estados, sobretudo em matéria de relações individuais, mas também campos sensíveis, como o direito penal;
- f) participação decisiva dos Estados no procedimento de emenda constitucional (art.5º) e na ratificação da Constituição original (art.7º);
- g) manutenção, pelos Estados, de um poder político próprio e originário (isto é, não derivado nem delegado), traduzido na posse de leis fundamentais próprias, em alguns casos anteriores à própria Constituição Federal;
- h) supremacia dos órgãos soberanos do governo nacional (Presidência, Congresso e Tribunais Federais, art.7º);
- i) necessidade de conformação das normas estaduais à Constituição material da Federação;

³⁸ Ibidem. p.72.

j) possibilidade - teorizada desde o Caso Marbury - de anulação pelo Supremo Tribunal Federal, sem apelo nem agravo, de legislação estadual considerada inconstitucional.³⁹

Quanto aos direitos dos Estados-membros da Federação, são os seguintes:

- a) integridade territorial;
- b) proteção contra agressão exterior;
- c) garantia de proteção contra distúrbios internos;
- e) direitos de representação federal no Senado, de forma igualitária.
- f) direito (implícito) de ajuda financeira federal, em caso de crise ou necessidade premente.⁴⁰

De outro modo, seguem os deveres:

- a) subordinação das suas normas à ordem jurídica federal;
- b) não aprovação de leis limitativas dos privilégios dos cidadãos dos Estados Unidos;
- c) adoção do princípio judicial do *due process* (processo regular);
- d) proibição de atos que precipitem a desigualdade perante a lei;
- e) não aprovação de normas com efeitos ex post facto;
- f) renúncia à personalidade internacional direta e soberania militar, não se abrangendo aqui a milícia territorial, chamada "Guarda Nacional", a partir do *National Defense Act* de 1916;
- g) renúncias aos pactos ou contratos interestaduais sem consentimento do Congresso;
- h) não-estabelecimento de direitos alfandegários, salvo com autorização do congresso;
- i) não-tributação da tonelagem dos navios sem autorização do Congresso;
- j) não-tributação da propriedade federal se isso perturbar as funções da União;
- k) proibição de soberania monetária.⁴¹

O Federalismo Brasileiro é inspirado no Americano embora haja uma grande diferença na sua formação, enquanto nos Estados Unidos o Estado Federal foi criado a partir dos Estados (modelo centrípeto) aqui ele foi criado a partir do poder central (modelo centrífugo). Segundo Pontes de Miranda:

As Federações nasceram de pactos. (...) A do Brasil, não. Nada se federou, nada se ligou; o que se fez foi adotar a federatividade

³⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p.29.

⁴⁰ Ibidem. p.30.

⁴¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p.30-31.

constitucional, expediente de técnica política constitucional. A União não nasceu da Federação, a União adotou a organização federal.⁴²

A forma como se origina o Estado Federal e seu processo de criação e desenvolvimento ao longo do tempo explicam as peculiaridades de cada local. Isso explica o porquê de no Brasil existir uma maior concentração de poder na União do que nos Estados Unidos.

Sobre a concentração de poder na União, vale dizer que isso varia muito de lugar para lugar, e de que o Federalismo apesar de ter características essenciais para sua caracterização não pode ser definido fora da análise de um caso concreto. O Estado pode ser unitário e ter níveis de descentralização grande, como por exemplo, a Suécia que reconheceu constitucionalmente a autonomia dos municípios, por outro lado o Estado pode ser federal e ter uma grande concentração em torno do poder central⁴³.

No Brasil, a presença do Estado inicia com o estabelecimento de um Governo Geral, em 1549, em razão do fracasso do sistema de capitanias hereditárias estabelecido no início da colonização. Durante todo período colonial e período imperial a administração jurídico-política brasileira foi unitária e fortemente centralizada. No entanto, manter essa centralização nunca foi tarefa fácil, dada a extensão territorial do país e a heterogeneidade cultural dos povos locais. As capitanias tornaram-se províncias e a fragmentação do poder foi uma realidade imposta pela realidade geográfica.

Obviamente, com um quadro de fragmentações governamentais como o que já se via, tendo por base um território descomunal e heterogêneo, o grande desafio aos estadistas coloniais era a solução do enorme problema que representava, então, a circulação política e social. Ampliação das bases físicas dos Estados sem o aumento de seus meios de circulação política significava sua total fragmentação⁴⁴.

No período imperial, é instituído o Poder Moderador pela Constituição de 1824, a primeira do Brasil. Através dele, o Imperador influenciava e detinha força

⁴² MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. 2, p. 188.

⁴³ REVERBEL, C. E. O partido Federalista na Revolução Federalista. In: RAMOS, D.T. *O Federalista Atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p.473.

⁴⁴ ZIMMERMANN, Zalmir. *O Estado Federal Brasileiro*. Tese de concurso (Direito Constitucional) - Faculdade de Direito de Porto Alegre, Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1964. p.98.

sobre os outros poderes, executivo, legislativo e judiciário, a ainda sobre as províncias. "[...] o país quebrar-se-ia em mil fragmentos. Formularam então arrogantemente, pela palavra de ITABORAÍ, o princípio contrário: o Rei reina, governa e administra!"⁴⁵ A unidade política nacional era a prioridade do império, sobretudo pela questão fiscal e financeira.

Esses acontecimentos históricos denotam as peculiaridades do nosso federalismo, sempre houve tensões entre o poder central e os poderes locais. Ainda no período colonial houve a Conjuração Mineira, em 1789, assumidamente liderada por Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, e a Conjuração Baiana, ambas de caráter emancipacionista.

As ideias políticas republicanas ganharam força no século XIX, onde tivemos na primeira metade a revolta pernambucana, (em 1817 e 1824) que reivindicava a independência e emancipação política. Em 1835 foi proclamada a República de Piratini, no Rio Grande do Sul, que culminou com a guerra dos farrapos. Apesar de estes movimentos serem derrotados, na segunda metade do século os ventos de mudança sopram fortemente: em 1870 é fundado o clube Republicano (movimento pró república), em 1888 houve a abolição da escravidão que viria a mexer com as estruturas econômicas no país, abalando o capital político da monarquia frente aos senhores de engenho. Estes foram tempos de muitas transformações e efervescência política, econômica e social.

Acerca das razões do Federalismo, Zimmermann afirma: "a única solução que surge como meio de impedir a secessão do país é a Federação"⁴⁶. Washington de Souza leciona, citando a diversidade cultural, étnica, lingüística e geográfica: "Ora, esta heterogeneidade de elementos na imensa extensão e diversificação territorial não poderia encontrar sistema capaz de melhor adequá-la do que a coalizão de partes autônomas que o Federalismo satisfaz."⁴⁷ Conclui-se, portanto, que o federalismo foi uma necessidade que a realidade brasileira impôs através da sua complexidade, e que de toda sorte de lá pra cá se consolidou fortemente, em que

⁴⁵ Ibidem. p.108.

⁴⁶ ZIMMERMANN, Zalmino. *O Estado Federal Brasileiro*. Tese de concurso (Direito Constitucional) - Faculdade de Direito de Porto Alegre, Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1964. p.115.

⁴⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. O planejamento regional no Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970.

pese os sobressaltos centralizadores das Constituições brasileiras ao longo do tempo e claro suas crises em razão de diversos motivos.

O surgimento do Federalismo no Brasil ocorre por decreto juntamente com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889. Os termos iniciais de nosso federalismo foram:

O GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

DECRETA:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Art. 4º - Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório.

Art. 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros. [...]⁴⁸

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição do período republicano que além da mudança de Estado unitário para estado federal adotou o presidencialismo, aboliu as instituições monárquicas e promoveu a separação entre igreja e Estado. Esta foi inspirada na norte-americana, e instituiu uma divisão de competências e receitas entre a União e os Estados-membros.

O regime federalista existiu nos períodos de normalidade democrática, no entanto com nuances específicas em cada uma. A Constituição de 1937 marcou o período conhecido como "Estado Novo" e foi fortemente centralizadora pelo regime

⁴⁸ BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

autoritário da época, foi instituído o Estado unitário, os governadores foram substituídos por interventores e acabaram as Constituições estaduais.⁴⁹ No entanto a Constituição de 1946 restabeleceu o espírito democrático, mantendo sistema republicano, federalista e presidencialista, no parlamento seguiu o bicameralismo com a representação dos Estados no Senado Federal. A Constituição de 1967 consagrou formalmente, no seu artigo sexto, o princípio da separação de poderes. Assim, leciona Pontes de Miranda: "(...) a Constituição os estatui [os Poderes] harmônicos, devendo cada um respeitar a esfera de atribuições dos outros e exercer as próprias".⁵⁰ No entanto, houve uma grande concentração de poder atribuída ao Chefe do Poder Executivo, em razão do regime militar instalado no país, marcado pelo autoritarismo.

2.2.1 - Federalismo na Constituição de 1988

A Constituição de 1988, atualmente em vigor, é conhecida como a Constituição cidadã, pelo seu caráter democrático e garantidor de direitos dos cidadãos. Nela está instituído o pacto federativo com todas as características essenciais que o definem, ao passo que examinamos:

O artigo 1º da Constituição diz que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]", além de dizer quem são os entes federados, o artigo deixa claro que é proibido a secessão, dissolução ou separação de qualquer Estado-membro, esse é o significado do termo união indissolúvel.

A autonomia do Estado-membro constitui um dos principais elementos nucleares da Federação. Essa autonomia consiste no poder de auto-organização, auto-governo e auto-administração. Isso significa dizer que a autonomia garante que o Estado-membro elabore sua própria Constituição e suas próprias leis, que possa organizar seus órgãos de ação política, que o povo em âmbito destes Estados eleja seus representantes e que ainda o Estado tenha mecanismos de realizar seus objetivos. Esse é um dos aspectos mais importantes da Constituição no que toca a Federação, e encontra-se no artigo 18º: "A organização político-administrativa da

⁴⁹ CRETELLA Júnior, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p.26.

⁵⁰ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. 1, p. 546.

República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."⁵¹

No que se refere à possibilidade de mudança da Federação por via legal ou ainda constitucional, a Constituição determina que isso não é possível. A forma federativa de Estado é uma das cláusulas pétreas, aquelas que são intangíveis, que estão fora da alçada do poder de reforma. Isso está disposto no artigo 60 da Carta Magna: "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado". Esse é um componente interessante, pois garante estabilidade institucional no âmbito do pacto federativo.

Outro elemento importante é sobre a participação dos Estados-membros nas decisões do poder central através de seus representantes no parlamento, o que foi defendido por Madison no artigo nº 39 de "O Federalista", um complexo sistema constitucional onde o poder se origina de uma mescla, um pouco nacional e outro pouco federal:

A alusão seguinte é às fontes de onde devem emanar os poderes normais do governo. A Câmara dos Deputados recebe-los-á do povo da América e este será representado na mesma proporção de acordo com os mesmos princípios observados no Legislativo de qualquer Estado. Até aqui, o governo é nacional e não federal. O Senado, por sua vez, tem seus poderes derivados dos Estados-membros, como sociedades políticas e com situações semelhantes; e estes serão representados no Senado segundo o princípio da igualdade[...]⁵²

Nosso sistema, consagrado na Constituição brasileira de 1988, claramente bebeu da fonte Americana, estabelecendo o poder legislativo bicameral, com a Câmara dos Deputados composta de representantes do povo, eleitos nos Estados, e com o Senado composto de representantes dos Estados-membros. Nesse sentido dispõe o artigo 46: " O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário."⁵³

⁵¹ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

⁵² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução Ricardo Rodrigues Gama. 2ªed. Campinas: Russel Editores, 2005. p.246.

⁵³ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

Outra característica importante da Federação é a existência de um Tribunal competente para arbitrar os conflitos federativos. Esse quesito também foi inspirado por Madison:

É verdade que nas controvérsias relativas aos limites entre duas jurisdições, o tribunal responsável pela decisão final será criado pelo governo geral. Esse detalhe, entretanto, não altera o princípio que se aplica ao caso. A decisão será imparcial, de acordo com as normas da Constituição, e todas as precauções comuns e mais eficazes deverão ser tomadas para assegurar essa imparcialidade[...]⁵⁴

No nosso caso brasileiro essa competência é do Supremo Tribunal Federal, e encontra-se no artigo 102 da Constituição Federal brasileira:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.⁵⁵

No tocante a importância de um regime de divisão de competências entre os entes federados assinala Raul Machado Horta: "a autonomia do Estado-membro pressupõe repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa"⁵⁶. É nítida a importância da divisão de competências, dependendo do modelo que se adota pode se aumentar ou restringir a autonomia dos Estados-membros e abalar o sistema vital do federalismo. Nesse sentido Kelsen afirma: "a repartição de competências é o cerne político da ideia federalista"⁵⁷.

A nossa Constituição de 1988 adotou um modelo de divisão que compreende competências comuns, privativas e concorrentes. No chamado plano horizontal da repartição de competências tem-se a distribuição de matérias distintas entre os entes federados. À União são reservadas competências administrativas exclusivas no artigo 21 e competências legislativas privativas no artigo 22. Aos Estados cabe a

⁵⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Op. Cit. p.247.

⁵⁵ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

⁵⁶ HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, 1964. p.49.

⁵⁷ KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.183.

competências legislativa residual, prevista no artigo 25, parágrafo primeiro. Os municípios têm sua competência administrativa e legislativa descritas no artigo 30 da Constituição Federal.

Por outro lado temos o plano vertical da repartição de competências, esse compreende as matérias de igual teor, onde a competência entre os entes é comum ou concorrente. Nesse sentido dispõe o artigo 23 sobre as competências administrativas comuns entre União, Estados e Municípios. Já o artigo 24 dispõe sobre as matérias em que União e Estados podem legislar concorrentemente. Neste ponto cabe destaque ao inciso I do artigo 24, que diz que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre "direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico". Para que não fique dúvidas acerca da competência do Estado-membro em matéria de direito econômico assinala Camargo:

[...]em matéria de planejamento econômico é plena a competência do Estado-membro, dada a revogação dos Atos Complementares 43 e 76 pela Emenda Constitucional nº 11/78 e a não superveniência de normas gerais (CF/88, art. 24, § 3º).⁵⁸

Outro ponto importante de nosso sistema federativo é a repartição de receitas tributárias, essa é uma das características pela qual se considera o federalismo brasileiro como cooperativo. A Constituição de 1988 institui um sistema tributário composto de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais. Nesse sentido os impostos que compete à União instituir estão discriminados no artigo 153, os que competem aos Estados no artigo 155, e os que competem aos Municípios no artigo 156. Ainda está previsto um sistema de repartição e repasses da União para os Estados no artigo 157, e dos Estados para os Municípios no artigo 158.

Estas são os dados principais do pacto federativo brasileiro. Essa análise teórica feita até aqui nos permite compreender as noções do federalismo brasileiro, que é o plano de fundo do problema desta pesquisa, que pretende analisar os limites da União em determinar às demais entidades da Federação medidas de política econômica à luz do princípio federativo, tendo como caso de estudo a ação cautelar

⁵⁸ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Constituição Econômica, conflitos de interesses e conceitos*. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris, 2015. p.90.

282, que será tratada mais adiante, mas que basicamente questiona a constitucionalidade de cláusula contratual que pune o Estado por adotar suas próprias medidas de política econômica, no caso concreto, não se desfazer e manter sob seu controle acionário o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul). Para prosseguirmos por este caminho será necessário ainda explicar o contexto e as circunstâncias em que ocorre essa ação cautelar, que é a dívida do Estado do Rio Grande do Sul com a União e seu contrato de renegociação, firmado em 1998 (contrato 014/98/STN). No entanto, antes disso, acreditamos ser necessário tratar dos conceitos de "medidas de política econômica" e de "dívida pública", e as suas respectivas relações com a autonomia federativa, aí então a análise do caso estará assentada sobre um arcabouço teórico.

2.3 POLÍTICA ECONÔMICA

As medidas de política econômica podem ser caracterizadas por pela ação bem como pela omissão e sempre são veiculadas através de um ato jurídico, e por isso são indissociáveis destes.⁵⁹ Segundo Washington Peluso Albino de Souza, "Política econômica é o conjunto de medidas postas em prática com objetivos econômicos"⁶⁰.

Uma questão extremamente fundamental sobre as medidas de política econômica é que elas carregam uma carga ideológica e representam uma determinada leitura da realidade. Nesse sentido leciona Camargo:

[...] às que constituem manifestação do Poder Público, quais as que dizem respeito a prioridades eleitas de acordo com critérios próprios do ideário que guindou o Governante ao Poder - prioridades, estas, que nada tem de espúrias, pois cada Governo tem as suas características próprias - e quais as que se voltam a realização de objetivos comuns a mais de um ideário propriamente dito. [...] não há medida de política econômica que não tenha por base um determinado juízo de valor acerca da realidade sobre a qual pretende incidir.⁶¹

Ora, se não há medida de política econômica desprovida de juízo de valor é legítimo e democrático que haja discordâncias a respeito dos méritos destas

⁵⁹ Ibidem. p.23.

⁶⁰ SOUZA, W. 2005, p.25. apud CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014. p.22.

⁶¹ Ibidem. p.24.

medidas. No caso analisado neste trabalho, a medida de política econômica em tela é a privatização do Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Aos olhos do Governante Federal, em 1998, ano em que foi assinado o contrato de renegociação da dívida do Estado do Rio Grande do Sul com a União, essa era uma medida essencial. No entanto o Governante local eleito naquele ano, que tomou posse em 1999, tinha uma visão diversa. Eis então colocado no debate um dado essencial: a motivação de determinadas medidas de política econômica pode ser de convicção político-partidária, ideológica, e isso faz parte da democracia. Resta saber como isso se conforma na Federação, em casos de divergência entre os entes federados a respeito dessas medidas.

2.4 DÍVIDA PÚBLICA

Os governos que gerem o Poder estatal têm a possibilidade de em nome deste poder tomar dinheiro por empréstimo terceiros para financiar suas necessidades do serviço público, projetos ou alcançar alguma finalidade específica. Essa capacidade de obtenção de recursos caracteriza o crédito público.

Como o processo financeiro, o crédito público consiste em uma série de métodos pelos quais o Estado obtém dinheiro sob obrigação jurídica de pagar juros por todo tempo durante o qual retenha os capitais, que se entendem passíveis de restituição em prazo certo, ou indefinido, a critério do devedor.⁶²

O conjunto destes compromissos assumidos pelo Estado em face de terceiros em razão desses empréstimos e operações de crédito formam a dívida pública. Esses empréstimos que caracterizam a dívida pública podem ser tanto de curto quanto de longo prazo.

A natureza jurídica dos empréstimos públicos do Estado guarda diferenças importantes do crédito particular entre privados. Isso se deve às características peculiares do próprio Estado, que "não morre, não incorre em falência e goza da perenidade do grupo humano ao qual serve de personalidade jurídica e política"⁶³ e por isso consegue obter crédito em condições excepcionais.

⁶² BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.p.546.

⁶³ Ibidem.

Na mesma linha de pensamento Deodato expõe as características da natureza da dívida pública e sublinha suas distinções das obrigações em geral, destaca que o crédito público passa de geração em geração, que se um Estado se extingue, seus sucessores são responsáveis pelas suas dívidas e que não é possível cobrar a dívida pública coercitivamente já que os bens públicos não podem ser penhorados.⁶⁴

Portanto, relevante parte da doutrina entende que o crédito público tem natureza de contrato de Direito Público, o que significa dizer que a interpretação a respeito desses contratos deve observar os princípios do direito público. De acordo com esse entendimento, Washington de Souza ensina, "Em se tratando de pessoas de Direito Público a relação assume aspectos diferentes (...) o contrato não deve ser tomado na sua rigidez privatista"⁶⁵.

A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa) e flutuante ou não consolidada: "A dívida pública consolidada ou fundada é a que resulta de um contrato de crédito estipulado em prazos longos ou sem obrigação de resgate, com o pagamento de juros e prestações, ou só de juros."⁶⁶ De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) o prazo de amortização para classificação da dívida pública é o correspondente a um exercício financeiro, doze meses.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;⁶⁷

No entanto no mesmo artigo da referida lei, exista uma ressalva com relação a essa classificação quanto ao prazo, constante no § 3o, que dispõe que "também

⁶⁴ DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 18ªed. São Paulo: Saraiva, 1981. p.232

⁶⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. apud. CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Constituição Econômica, conflitos de interesses e conceitos*. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris, 2015.p.102.

⁶⁶ DEODATO, Alberto. Op.Cit.. p.238.

⁶⁷ BRASIL. *Lei Complementar 101 de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em 26/01/2018.

integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento".⁶⁸

A dívida pública flutuante é aquela de curto prazo, cujo prazo para amortização é inferior a doze meses, e, portanto deve ser paga no mesmo exercício financeiro. A Lei orçamentária nº 4.320 de 1964 dispõe que a dívida flutuante compreende os restos a pagar, serviço da dívida a pagar, depósitos, e débitos da tesouraria.⁶⁹ Estes débitos da tesouraria são operações de crédito, também chamados de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), que são contratadas em curto prazo e usadas para cobrir o déficit orçamentário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também dispõe de regulamentação da ARO, com objetivo de restringir ao máximo o seu uso pelos governantes. Em seu artigo 38º a lei trata das condições em que é admitida a operação de crédito por ARO e das hipóteses de proibição. A operação só poderá ser realizada se cumprir os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sendo necessária previsão legal mediante a lei orçamentária ou crédito adicional, além disso, ela precisa ocorrer dentro de um mesmo exercício financeiro, ser contratada com os juros e encargos legais, não pode haver outra operação desse tipo pendente de pagamento e não pode ser contratada no último ano do mandato do governante.⁷⁰ Ainda é previsto na lei a vedação de contratação de operação de crédito por um ente da Federação com outro, incluída nestas as AROs.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ DEODATO. Op.Cit. p.232.

⁷⁰ CONTI, José Maurício. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.256

3. A DÍVIDA DO RIO GRANDE DO SUL COM A UNIÃO

Com o quadro conceitual do problema apontado neste trabalho, busca-se neste capítulo demonstrar o quadro fático que envolve a Ação Cautelar 282. Nesse sentido, iremos analisar a origem e o desenvolvimento do endividamento do Rio Grande do Sul, as nuances da crise financeira do Estado e as circunstâncias da lei e do contrato que estabeleceram o acordo de renegociação da dívida com o governo central.

Não se pretende aqui fazer uma análise meritória a respeito da conveniência e efetividade dos investimentos realizados a partir da tomada de crédito público. Isto porque essa foi uma política econômica adotada ao longo de vários governos e que as escolhas feitas são democraticamente legítimas e justificadas por circunstâncias sociais e econômicas em maior ou menor medida. Além de que, ao longo do tempo, o Estado se propõe a realizar diversos preceitos constitucionais de natureza social, econômica, política e cultural, não sendo, portanto, o equilíbrio financeiro um dogma sagrado acima do bem e do mal.⁷¹ Para sublinhar isso é preciosa a lição de Aliomar Baleeiro:

O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável em outros. E será nocivo em circunstâncias especiais. (...) a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional.⁷²

Nesse sentido, o que se pretende neste capítulo é simplesmente demonstrar quais foram os fatos que ao longo do tempo influenciaram o comportamento do endividamento do RS.

O registro do primeiro empréstimo externo contraído pelo Estado do Rio Grande do Sul remete a 1921, no período do governo do Partido Republicano Rio-Grandense, quando se buscou recursos junto a bancos americanos com o objetivo

⁷¹ DERZI, Misabel Abreu Machado. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.266.

⁷² BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p.509-511.

de financiar projetos de infraestrutura viária para escoar a produção agropecuária, sobretudo na região entre Porto Alegre e o porto de Rio Grande. A partir de 1928 o Estado passa a atuar como protagonista no domínio econômico e são criadas entidades como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER) e o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), todas existentes até hoje. A partir dessa nova perspectiva se torna comum a realização de operações de crédito e tomada de empréstimos para financiar projetos e obras visando fomentar as atividades produtivas.⁷³

Na década de 1950 o Estado gaúcho buscou impulsionar a industrialização como estratégia de promover o desenvolvimento econômico, e neste sentido em 1953 é lançado o I Plano de Obras que buscou solucionar entraves estruturais para produção industrial.⁷⁴ Neste período o crescimento da dívida pública acompanhou o crescimento da receita, e a maior parte da dívida era flutuante, conforme demonstra a tabela 1, abaixo.

Tabela 1: Relação entre a dívida pública e a receita de impostos líquida de 1950 a 1959.

Exercício	Dívida Pública				Receita de Impostos Líquida arrecadada	% da Dívida Pública sobre a receita de impostos arrecadada
	Fundada externa	Fundada interna	Flutuante	Total		
1950	22.021.582,60	681.627.574,30	565.543.993,00	1.269.193.149,90	1.052.273.425,90	120,61
1951	20.749.433,40	952.603.897,90	339.094.588,30	1.312.447.919,60	1.337.902.438,10	98,1
1952	19.536.725,00	1.274.023.860,70	216.203.138,70	1.509.763.724,40	1.585.526.222,70	95,22
1953	18.188.272,00	1.502.499.766,60	335.575.469,60	1.856.263.508,20	2.072.344.560,20	89,57
1954	16.833.505,40	1.992.288.148,20	771.768.181,00	2.764.056.329,20	2.655.001.161,80	104,11
1955	15.495.781,30	1.965.422.643,40	1.039.438.586,80	3.020.357.011,50	3.263.655.434,10	92,55
1956	14.177.226,60	1.969.035.831,60	1.399.880.713,60	3.383.093.771,80	4.027.889.592,50	83,99
1957	12.707.917,90	2.014.969.789,70	2.560.444.344,90	4.588.122.052,50	5.351.485.234,30	85,74
1958	11.046.076,70	2.376.915.763,90	3.805.842.974,40	6.182.758.738,30	6.359.321.289,30	97,22
1959	9.452.680,70	2.560.291.254,30	4.759.856.776,90	7.329.600.711,90	7.628.541.565,40	96,08

⁷³ SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *O Rio Grande tem saída? Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento*. 1ªed. Porto Alegre: AGE, 2014. p.78-79.

⁷⁴ KOPS, Ceno Odilo. *A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. p.130.

Fonte: Kops, 2004.
Nota: Valores em cruzeiros
(Cr\$).

Em 1958 foi instituído através da lei 3.601/58 o II Plano de Obras do Estado gaúcho, esse foi financiado por meio de operações de crédito junto a instituições financeiras federais, tinha como principal objetivo realizar investimentos nas áreas da educação (construção de escolas), transporte (repasses ao DAER), armazenagem via da Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), e energia e comunicações através da criação da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT).

Dessa forma o Rio Grande do Sul tomou a seu encargo a realização de investimentos que, na maioria dos outros estados, foram efetuados com o desembolso de recursos da União (energia, comunicações, pavimentações de estradas). Para manter uma autonomia quanto aos planos de expansão e oferta da infraestrutura local e fazer frente à concentração dos recursos da União na Região Sudeste, o Rio Grande do Sul desenvolveu um esforço próprio a custo de um elevado endividamento.⁷⁵

A década de 1960 foi de dificuldades para as finanças dos Estados. Foi um período de forte processo inflacionário ocasionado pela emissão de papel moeda pelo governo central em razão da insuficiência de recursos oriundos de tributos, além disso outros fatores como a queda do investimento e a baixa oferta de crédito levaram a uma retração econômica no país⁷⁶.

A ascensão dos militares ao governo federal com o golpe de estado ocorrido em 1964 provocou mudanças no sistema financeiro e de repartição de receitas tributárias entre os entes da Federação. Foi instituído o mecanismo de correção monetária, que se trata de uma atualização da unidade monetária. Assim ensina Arnaldo Wald:

⁷⁵ BORDIN, Luís Carlos Vitali. *A dívida pública do Rio Grande do Sul: administração direta (1951-84)*. In: LAGEMANN, Eugênio. (Org.). Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas. Porto Alegre: FEE, 1985. p. 144.

⁷⁶ KOPS, Ceno Odilo. *A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. p.134.

A correção monetária ou correção de valor monetário, também denominada revalorização dos créditos, é o resultado das variadas técnicas utilizadas pelo jurista, pelos tribunais ou pelo legislador, para adaptar as dívidas às suas verdadeiras finalidades, diante de modificações circunstanciais que impossibilitam o funcionamento da moeda como medida de valor.⁷⁷

Dentre os objetivos buscados com a instituição da correção monetária estavam viabilizar negócios e contrato de longo prazo, protegendo-os da depreciação monetária e proteger os investidores de perdas inflacionárias. Desta forma, a emissão de títulos públicos tornou-se a grande opção de financiamento dos gastos públicos em vez da emissão de moeda.

Desta forma a opção do governo à época foi implementar um política econômica voltada para o crescimento do endividamento público, o que acarretaria aumento da inflação. Foram várias as normas legais instituídas neste sentido. A primeira delas foi a Lei 4.357 de 1964 que autorizou a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), e determinava que estes títulos da dívida fossem reajustados nominalmente a cada trimestre, para recompor o seu poder aquisitivo, mecanismo que se denomina correção monetária. Outro importante diploma legal foi o decreto 1.079 de 1970 que instituiu as Letras do Tesouro Nacional (LTN). A principal diferença é que enquanto nas ORTNs a legislação previa que o orçamento anual da União consignaria as dotações necessárias aos serviços de juros e amortizações, nas LTNs a lei determinou apenas que o orçamento deveria prever recursos para o pagamento dos juros, não contemplando o principal da dívida e assim incentivando o déficit orçamentário.⁷⁸

A lei 5.120 de 1965 autoriza o governo do Estado a lançar Letras do Tesouro Estadual (LTE-RS). Após alteração desses títulos pela Lei 5.592 de 1967 que elevou o limite de emissão de 10% para 20% da receita estimada e autorizou o uso da correção monetária para o pagamento desses títulos. Além da LTE-RS no mesmo ano foram criadas as Apólices Reajustáveis do Tesouro do Estado através da Lei 5.121 de 1965, que tinham como características serem de curto ou longo prazo e principalmente ter seu valor reajustado através da correção monetária.⁷⁹ Estes

⁷⁷. CANTO, Gilberto de Ulhôa; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coord. *A Correção Monetária no Direito Brasileiro*. WALD, Arnoldo. *Evolução da Correção Monetária na Era da Incerteza*. São Paulo: Saraiva, 1983.p.13.

⁷⁸ TURRA, Leonardo Canabrava. *Direito e Processo Inflacionário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.25-26.

⁷⁹ KOPS. Op.Cit. p.74.

passaram a ser mecanismos largamente utilizados e contribuíram para um aumento significativo do valor nominal da dívida naquele período histórico⁸⁰, que pode ser observado na tabela 2, que segue:

Tabela 2: Confronto entre dívida pública e arrecadação de impostos 1960 a 1969.

Ano	Dívida Total	Receita de Impostos	% da dívida sobre a receita de impostos
1960	11.465.244	11.516.817	99,6
1961	20.624.194	15.647.691	131,8
1962	28.027.191	24.282.185	115,4
1963	48.878.039	42.516.375	115
1964	62.353.370	90.242.122	69,1
1965	120.325.084	143.026.019	84,1
1966	194.146.494	267.276.120	72,6
1967	344.099.021	351.695.671	97,8
1968	512.429.344	519.317.279	98,7
1969	754.897.045	699.327.959	107,9

Fonte: Kops, 2004.

Nota: valores em cruzeiros novos (NCr\$)

Outro fator que afetou as finanças estaduais foi a mudança no modelo tributário promovida pelos militares em 1966, de caráter centralizador, esta extinguiu as taxas vinculadas e a receita tributária estadual passou a ser composta em sua maior parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Como medida de compensação dessas perdas tributárias instituiu-se uma política de transferências da União para Estados e Municípios.⁸¹

Merece destaque, ainda, o aumento do percentual da receita comprometido com o pagamento do serviço da dívida pública, consistente na satisfação de amortizações, encargos, juros e comissões desta, percentual, este, que saltou de 2,99 em 1966 para 7,68 em 1969. Este é um dado importante, pois tal comprometimento influencia na capacidade de o Estado honrar seus compromissos com os serviços públicos e a população.

⁸⁰ CALAZANS, Roberto Balau; SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas 1970-1998*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999. p.18.

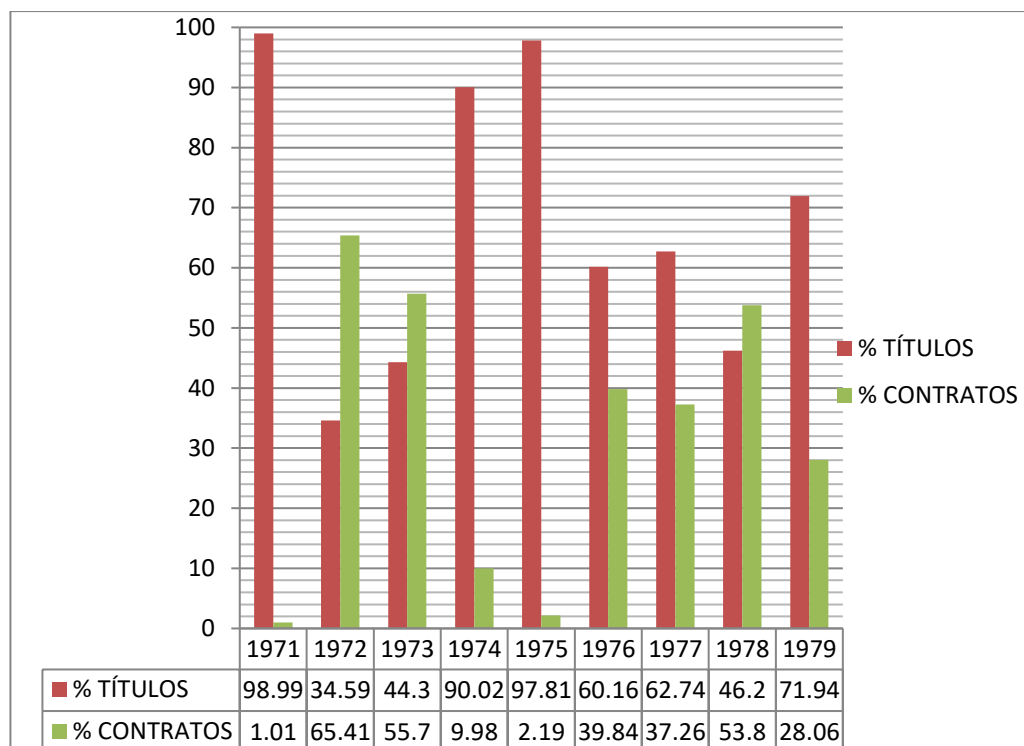
⁸¹ BORDIN, Op. Cit.p.145.

No início da década de 1970 entrou em vigor a Lei 6.465 de 1972 que autorizou o Estado do Rio Grande do Sul a emitir as Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado (ORTE-RS), um título público de médio prazo. Desta forma nessa quadra histórica o Estado atuava no mercado de capitais através das Letras do Tesouro, das Apólices Reajustáveis e das Obrigações Reajustáveis do Tesouro, cada uma com suas características específicas.

Com a finalidade de viabilizar a continuidade dos investimentos nos estados, foram expedidas as Resoluções nºs 53/71 e 52/72, criando as operações extra-limite [...] Entretanto, permanece a proibição de emissão de obrigações que não se destinassem a operações de crédito para antecipação de receita orçamentária ou para resgate das obrigações em circulação, situação essa que se modifica em 1975 quando o Senado Federal, por meio da Resolução nº 62 define novos limites para a dívida consolidada interna.⁸²

Essas Resoluções do Senado Federal que criaram as operações extralimites facilitaram o acesso ao crédito e por consequência também contribuíram para o endividamento. A emissão de títulos representou, na década de 70, a maioria das operações de crédito realizadas e superou fortemente as operações assumidas mediante contratos. Com isso, o perfil da dívida pública se altera, passando a ser majoritariamente composta pela dívida fundada (longo prazo) em face da dívida flutuante (curto prazo), o que é demonstrado pelo gráfico abaixo:

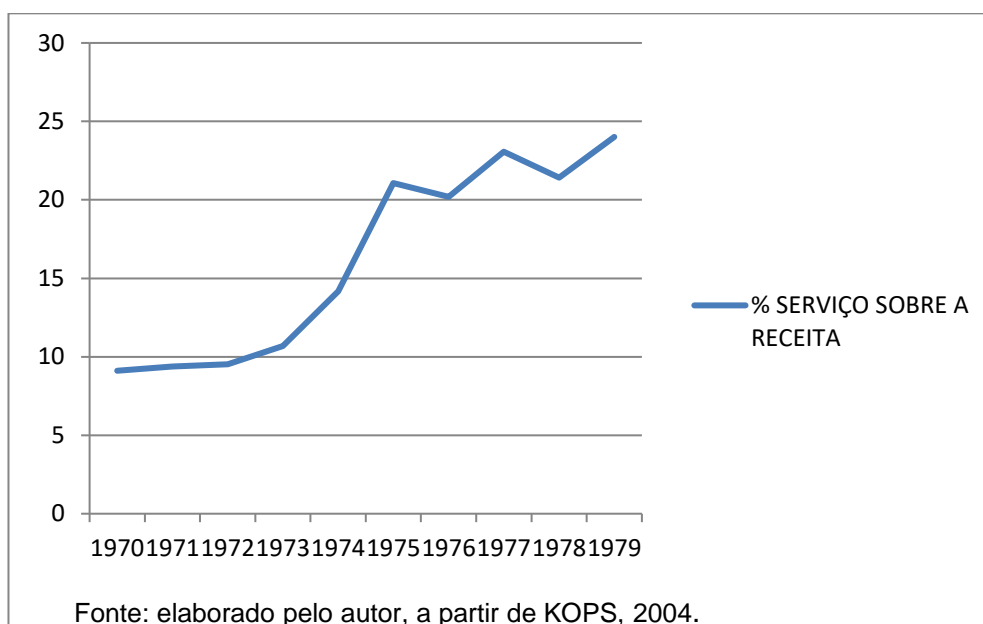
⁸² GARSELAZ, Paulo da Silva. *Dívida pública: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul*. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p. 81. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3820>>. Acesso em 11/02/2018.

Gráfico 1: Operações de Crédito Internas (1971-1979). Títulos X Contratos.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Garselaz, 2000.

Outro elemento do endividamento do Rio Grande do Sul na década de 1970 que merece destaque é o crescimento do serviço da dívida em face da arrecadação estatal. "[...] Enquanto a receita de impostos cresceu 2.108%, os serviços da dívida tiveram um incremento de 5.719%".⁸³ A tabela a seguir demonstra esse elemento:

⁸³ KOPS. Op. Cit. p.147.

Gráfico 2: % do Serviço da Dívida sobre a Receita (1970 - 1979).

A década de 1980 é marcada por forte tormenta na conjuntura econômica. O aumento das taxas de juros no mercado internacional foi alavancado pela crise do petróleo em 1979 e dificultaram o acesso ao crédito externo. O Brasil iniciou a década enfrentando uma crise econômica tendo a inflação como principal problema, tanto que nesse período a política econômica federal foi alterada sucessivas vezes para tentar combater o processo inflacionário, de modo que estiveram em vigor vários padrões monetários, o "Cruzeiro", o "Cruzado" e o "Cruzado Novo".

Diante da crise o Governo Federal buscou socorro no Fundo Monetário Internacional (FMI) que através dos acordos estabelecidos com a União passou a ditar os rumos da política econômica nacional. Um das diretrizes estipuladas pelo FMI foi impor medidas rígidas para restringir e controlar o endividamento público. Com isso a União passou a exercer maior controle sobre o endividamento dos Estados. "O Banco Central, com a Resolução n. 831 de 9 de março de 1983, passou a atuar sobre a política creditícia, controlando os empréstimos dos sistemas financeiros público e privado ao setor público."⁸⁴

O Rio Grande do Sul não passou alheio a este cenário e também enfrentou dificuldades, seja em função da retração de setores na economia, ou seja, em razão

⁸⁴ LOPREATO, Francisco Luiz C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 9, n. 2, dez. 2000. p.122.

das isenções fiscais concedidas pelo governo federal que afetaram o desempenho fiscal, sobretudo na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que correspondia na época a principal fonte de recursos do Estado.

(...)a partir da metade da década, o administrador público deixou de ser o condutor do processo, passando a ser conduzido por ele, dependendo cada vez mais das decisões do Governo Federal, que, por sua vez, dependia e depende das decisões do Fundo Monetário Internacional.⁸⁵

Algumas alterações legislativas merecem destaque. A sanção da Lei 7.614 de 1987 representou a primeira intervenção da União no endividamento dos Estados, que puderam realizar operações de crédito junto ao Banco do Brasil para atender ao pagamento do serviço da dívida interna e assim reduzir a sua dívida flutuante. A promulgação da Constituição de 1988 estabeleceu um novo ordenamento financeiro e tributário, sendo o ICM substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS). Com essa mudança as finanças dos Estados tiveram uma significativa melhora das finanças, a partir do desempenho da arrecadação fiscal. Em 1989 a Lei 7.976 possibilitou aos Estados renegociarem suas dívidas com o Banco do Brasil, o que possibilitou uma redução da dívida total do RS. No entanto o Plano Verão instituído pela lei 7.730 de 1989 extinguiu as ORTNs. Com isso o Governo Estadual precisou converter suas ORTEs em um novo título, as Letras Financeiras do Tesouro do Estado (LFT-RS), e isso ocasionou um aumento significativo da dívida, conforme explica Kops:

(...) como a extinta ORTE-RS era corrigida com base num indicador (ORTN) que reajustava o seu valor nominal somente no primeiro dia de cada mês, incorporando a variação monetária do mês anterior, enquanto a LFT-RS passou a ser corrigida diariamente, incorporando toda a correção até o final de dezembro, alterou-se, assim, substancialmente o saldo devedor da dívida pública ao final do exercício.⁸⁶

⁸⁵ GARSELAZ, Paulo da Silva. *Dívida pública: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul*. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. p. 94. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3820>>. Acesso em 11/02/2018.

⁸⁶ KOPS, Ceno Odilo. *A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. p.164.

Enquanto no período a economia do estado cresceu pouco, o endividamento e seus encargos cresceram significativamente em compasso maior do que a arrecadação. Essa deterioração do quadro financeiro pode ser observada na tabela 3, que segue:

Tabela 3: Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1980- 1989 (valores expressos em NCz\$)

ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	SERVIÇO DA DÍVIDA	% DO SERVIÇO SOBRE A RECEITA
1980	48.309,44	41.059,28	10.085,19	24,56
1981	128.821,28	88.160,43	19.846,71	22,51
1982	352.637,14	181.598,70	60.108,95	33,1
1983	1.112.948,54	400.397,58	267.196,01	66,73
1984	4.318.493,79	1.312.078,88	653.779,44	49,83
1985	16.534.952,75	4.968.296,64	5.775.102,18	116,24
1986	29.341.216,27	14.962.708,50	7.004.212,14	46,81
1987	151.471.416,50	38.799.610,26	27.163.057,28	70,01
1988	1.421.004.639,65	256.329.000,76	175.265.496,42	68,38
1989	27.197.152.752,60	4.558.566.392,52	931.722.244,60	20,44

Fonte: KOPS, 2004.

Em 1993 entra em vigor a lei 8.727 que estabeleceu um refinanciamento da dívida interna contratual das entidades da administração direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios com a União contratadas até 1991. O que permitiu um alongamento do endividamento, entretanto essa lei não incluiu as dívidas com as instituições financeiras privadas, as operações de Antecipação de Receita Orçamentária e a dívida pública mobiliária.

Em 1994, ocorre no país mais uma mudança no padrão monetário, através da implantação do Real, que estabilizou a inflação. Isso afetou as finanças estaduais em razão do Estado não ter mais ganhos artificiais na arrecadação em virtude da diferença temporal entre a data do fato gerador do tributo e a data efetiva de pagamento (chamado "efeito tanzi às avessas"). Outro fator marcante que acarretou perdas na arrecadação do RS foi a Lei Complementar 87 de 1996, a chamada Lei Kandir, que desonerou produtos primários e semi elaborados de ICMS.

Nesta quadra da década de 1990 que se inicia a discussão que deu a luz ao "Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados", o qual o Rio Grande do Sul aderiu e teve sua dívida com a União renegociada em 1998, e que o questionamento de uma das suas cláusulas é o caso de estudo deste trabalho, o que será analisado adiante.

Os sinais de mudança de orientação dos rumos da renegociação da dívida estadual surgiram no início do Plano Real quando a equipe econômica defendeu a venda de empresas dos Estados para viabilizar a revisão dos acordos de rolagem das dívidas firmadas com base na Lei nº 8.727/93 e o saneamento dos bancos estaduais.⁸⁷

É importante contextualizar que nesse período existe um forte componente ideológico na condução da política econômica, caracterizado por uma agenda neoliberal, dado o contexto histórico de globalização após queda do muro de Berlim. "O programa ao determinar o monitoramento da Secretaria do Tesouro Nacional, lembrou as cartas do FMI e ficou conhecido como FMI do Malan."⁸⁸ Como também explica Fattorelli:

Esse conjunto de programas tem origem em compromisso assumido pelo governo brasileiro por meio das cartas de intenções ao FMI. Especialmente nas cartas datadas de setembro/1990 e de dezembro/1991, consta o compromisso de o Brasil proceder à redução do papel do setor público na atividade econômica, da liberalização das transações internas e externas e da privatização de um grande número de empresas públicas.⁸⁹

O conjunto de programas a que a autora se refere são o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (PAF), Programa Estadual de Desestatização (PED) e o Programa de incentivo a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (PROES). No entanto, antes deste, outros programas foram adotados pelo Governo Estadual como receita prescrita pelo Governo Federal (que por sua vez adotava a cartilha do FMI), em nome da salvação das finanças públicas. Um desses programas foi o de Incentivo ao Afastamento Voluntário do Servidor Público (PDV) e a Reconversão Funcional de

⁸⁷ LOPREATO, Francisco Luiz Carneiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002. p.210.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados*. Brasília: Inove Editora, 2013.p.84.

Servidores Públicos Estaduais que foram instituídos pela Lei Complementar 10.727 de 1996. De acordo com Camargo estes programas receitados pelo Tesouro Nacional não somente foram incapazes de resolver os problemas como ainda ajudaram a aprofundá-lo:

Considerando a dívida financeira do PDV, os ingressos de pessoal através de contratos emergenciais, CCs e convocações de professores para o regime de 40 horas, inclusive para os casos que não oneravam a folha, não houve economia com o programa. Houve efetivamente, uma situação de déficit real, tendo o novo governo encontrado uma diferença entre o ativo financeiro existente e o passivo financeiro ajustado.⁹⁰

A fonte que deu origem às medidas ajuste fiscal foi o voto 162 de 1995 do Conselho Monetário Nacional (órgão superior do sistema financeiro nacional criado pela Lei nº 4.595, de 31/12/1964) presidido pelo Ministro da Fazenda, a época Pedro Sampaio Malan. Foi este que institui o Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Em linhas gerais o programa prevê que para acessar o refinanciamento de suas dívidas os Estados deveriam comprometer-se em seguir políticas de ajuste fiscal que consistiam em controle e redução de despesas com pessoal, privatização e concessão de serviços públicos, aumentarem a receita tributária, alcançar metas fiscais e de endividamento, cujo teor é o seguinte:

A) CONTROLE E REDUÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL

- 1) reduzir as despesas com o funcionalismo público estadual, no mínimo, ao limite legal de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, implementando em 1996 redução de pelo menos 1/3 (um terço) do excedente a este limite, nos termos da Lei Complementar nº 82/95;
- 2) implementar, imediatamente, os limites de remuneração e proventos previstos nos artigos 37, inciso XI, e 17 do ADCT, da Constituição Federal;
- 3) reduzir o quadro atual de funcionários, inclusive através de programas de desligamento voluntário;
- 4) não conceder ao funcionalismo estadual reajuste de salários e remunerações, a qualquer título, com periodicidade inferior ou percentual superior aos concedidos pelo Poder Executivo da União aos seus servidores;
- 5) revisar, em convênio com o Ministério da Administração e Reforma do Estado, a legislação de pessoal do Estado, com vistas a revogar quaisquer benefícios ou vantagens concedidas aos servidores

⁹⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Constituição Econômica, conflito de interesses e conceitos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015. p.85.

públicos estaduais não concedidas pelo Poder Executivo da União aos seus próprios servidores;

6) adotar medidas, até o final do primeiro semestre de 1996, para adequar o sistema de previdência do servidor público estadual a parâmetros que assegurem seu pleno equilíbrio atuarial;

7) encaminhar proposta de emenda constitucional às respectivas Assembléias Legislativas ajustando a Constituição Estadual às alterações que vierem a ser aprovadas na Constituição Federal no âmbito das Reformas Administrativa e Previdência. As emendas que não estão condicionadas às alterações da Constituição Federal devem ser encaminhadas até 60 dias após assinatura dos contratos de créditos realizados no âmbito desse programa.

B) PRIVATIZAÇÃO, CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, REFORMA PATRIMONIAL E CONTROLE DE ESTATAIS ESTADUAIS

1) estabelecer, até o final do primeiro semestre de 1996, programas operacionais de privatização, concessão de serviços públicos estaduais à iniciativa privada, reforma e desmobilização patrimonial, nos termos de convênios a serem firmados, respectivamente, com o BNDES, com os Ministérios responsáveis pelos serviços a serem concedidos e com a Secretaria de Patrimônio da União, destinando à redução da dívida junto ao Tesouro Nacional parcela das respectivas receitas, a ser estabelecida em função da relação dívida/receita líquida real;

2) implantar, até o final do primeiro semestre de 1996, mecanismo de controle centralizado sobre as empresas estatais estaduais, visando ao controle de despesas e à geração de informações fiscais consolidadas;

C) AUMENTO DA RECEITA, MODERNIZAÇÃO E MELHORIA DOS SISTEMAS DE ARRECADAÇÃO, DE CONTROLE DO GASTO E DE GERAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS

1) explorar plenamente sua base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria em índice mensal a ser pactuado com o Ministério da Fazenda;

2) implementar, em convênio e com assistência técnica do Ministério da Fazenda, projeto de modernização da Secretaria Estadual de Fazenda envolvendo a melhoria ou a implantação de sistemas de informática com vistas ao aumento da arrecadação tributária e ao controle da despesa;

3) encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional - STN o fluxo de caixa do Estado e dados sobre sua execução orçamentária, financeira e patrimonial;

4) encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional - STN relatório detalhado sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa de saneamento financeiro, permitindo a realização de auditoria pela STN, ou órgão/entidade por ela designado, quando esta julgar conveniente;

5) informar ao Ministério da Fazenda, com antecedência de 30 (trinta) dias, sobre todo e qualquer ato ou medida legislativa que implique em aumento da despesa ou redução da receita, inclusive quanto a tramitação e sanção de projetos de lei que visem a criação de município sem viabilidade de sustentação econômica.

D) COMPROMISSO DE RESULTADO FISCAL MÍNIMO

- 1) alcançar resultado primário trimestral mínimo requerido para atingir a meta de equilíbrio operacional, tendo em vista o quadro de usos e fontes do estado e a relação dívida/receita líquida real;
- 2) dotar o orçamento do Estado de recursos necessários ao cumprimento dos compromissos decorrentes do programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal acordado. Os projetos de lei correspondentes deverão ser enviados até o primeiro semestre de 1996.

E) REDUÇÃO E CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO ESTADUAL

- 1) manter durante toda a vigência do Programa a adimplência do Estado e de suas entidades controladas, direta ou indiretamente, para com a União e suas entidades controladas direta e indiretamente;
- 2) não contratar novas operações de Antecipação de Receita Orçamentária-ARO;
- 3) assinar aditivo ao contrato de refinanciamento da Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993, estabelecendo cláusula contratual comprometendo-se a despendar até 11% (onze por cento) da Receita Líquida Real no pagamento das dívidas referidas nos artigos da citada Lei.

Entendemos necessário expor o teor do Voto CMN 162/95 pois, como já referido, ele é a base do PAF e do PROES. Embora optarmos por analisar o mérito de algumas medidas que o compõe no capítulo seguinte, quando da discussão do caso concreto, cabe salientar uma coisa importante trazida pela lição de Souza, o voto tem elementos de plano econômico, embora não seja estabelecido da forma que exige a Constituição Federal.⁹¹

Em de 11 de setembro de 1997 foi sancionada a Lei 9.496 que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União da dívida pública mobiliária e outras de responsabilidade dos Estados. Com amparo nesta lei, em 15 de abril de 1998 o Estado do RS assina com a União o contrato nº 14/1998/STN/COAFI, onde a União assumiu a dívida do RS, no montante de R\$ 9.427.324.980,43 (9 bilhões, quatrocentos e vinte e sete milhões, trezentos e vinte e quatro mil, novecentos e oitenta reais e quarenta e três centavos) correspondentes a dívida mobiliária existente em até 3 de março de 1996 e a saldo devedor em contratos firmados junto a Caixa Econômica Federal. O prazo para o pagamento foi estabelecido em 360 parcelas mensais (30 anos), amortizadas pelo cálculo da Tabela Price, além da atualização monetária pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IPG-DI e taxa de juros de 6% ao ano. Foi estipulado ainda que os pagamentos do serviço da dívida fossem de no máximo 12% da Receita

⁹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015. p. 31.

Líquida Real⁹²(RLR) em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000. Além disso, um ponto importante é que os valores que excedessem esse limite seriam acumulados para pagamento posterior, que é chamado de saldo residual.⁹³

O contrato da renegociação entrou em vigor em janeiro de 1999, com a data do dia 15 marcada para o vencimento do pagamento da primeira parcela. No entanto, no dia 01 daquele mês, tomou posse como novo Governador do Estado o senhor Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia derrotado o candidato Antônio Britto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que era o Governador que conduziu as negociações e assinou o contrato 14/1998/STN/COAFI. Em âmbito nacional, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi reeleito, desta forma o Estado do RS e a União estavam sendo comandados por governos com plataformas distintas e divergentes.

Com isso iniciou-se a discussão jurídica acerca do referido contrato. O Estado do RS ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Cível Originária (ACO) de Caução 545-7 pedindo para realizar depósito judicial da primeira parcela referente ao contrato, para que as cláusulas do mesmo fossem discutidas em juízo. O Ministro Carlos Mário Velloso deferiu a medida liminar e após foi instaurada a ação principal, ACO nº 552. A União por sua vez divulgou publicamente que com intenção de informar ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a inadimplência do RS com as suas obrigações.

Assim, o Estado impetrou Ação Cível Originária nº 548 pedindo a condenação da União e indenização pelos prejuízos causados com a veiculação da informação falsa, já que diante da mesma os organismos internacionais acima referidos suspenderam liberação de recursos de programas que o Estado tinha junto aos mesmos. Essas ações suscitaram o debate sobre o desequilíbrio nas relações federativas que por vezes ameaça os pilares do Estado Federal e por essa razão permanece atual e controverso. No bojo da discussão dessas ações foi exarado

⁹² A Receita Líquida Real (RLR), de acordo com a lei 9.496/97, é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.

⁹³ Contrato n 014-98-STN-COAFI. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_fin_div_rel_dow_cont>. Acessado em 18/02/2018.

parecer de Washington Peluso Albino de Souza, graciosamente, o Estado do Rio Grande do Sul, sobre os balizamentos jurídicos da política econômica. O parecer feito em forma de perguntas e respostas enfrentou muitas questões, que embasaram as teses sustentadas pelo Estado nestas ações e que vieram novamente a serem suscitadas na Ação Cautelar 282 por tratarem-se de debates que permeiam a relação federativa e que, portanto não se limitam à determinada lide.

4. ANÁLISE DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO JULGAMENTO DA AÇÃO CAUTELAR 282

O Programa de incentivo a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (PROES) foi instituído através das Medidas Provisórias 1.612-21 de 1998 e posteriormente 2192-70 de 2001. Em linhas gerais o Governo Federal liberou linhas de crédito para o saneamento dos bancos estaduais para que depois eles fossem privatizados. O Rio Grande do Sul transformou a Caixa Econômica Estadual (CEE) em agência de fomento, no âmbito deste programa, através da Lei Estadual 10.959 de 1997. Quanto ao BANRISUL, que naquele momento assumiu as operações e a clientela da CEE, o Governo do Estado optou por apenas um financiamento parcial das suas dívidas do através da União.

As dívidas renegociadas pela Lei 9.496/97 e as do PROES passaram a ter o pagamento do seu serviço feito dentro do limite de 13% da RLR. Em virtude dessa limitação o serviço da dívida que é amparado na referida lei é considerado intralimite. Já o serviço das demais dívidas que não são amparadas pela lei 9.496/97 é considerado extralimite, pois não existe previsão de percentual de limitação. É por conta dessa diferenciação que o serviço da dívida total do Estado varia, sendo elevado quando o serviço da dívida extralimite aumenta.

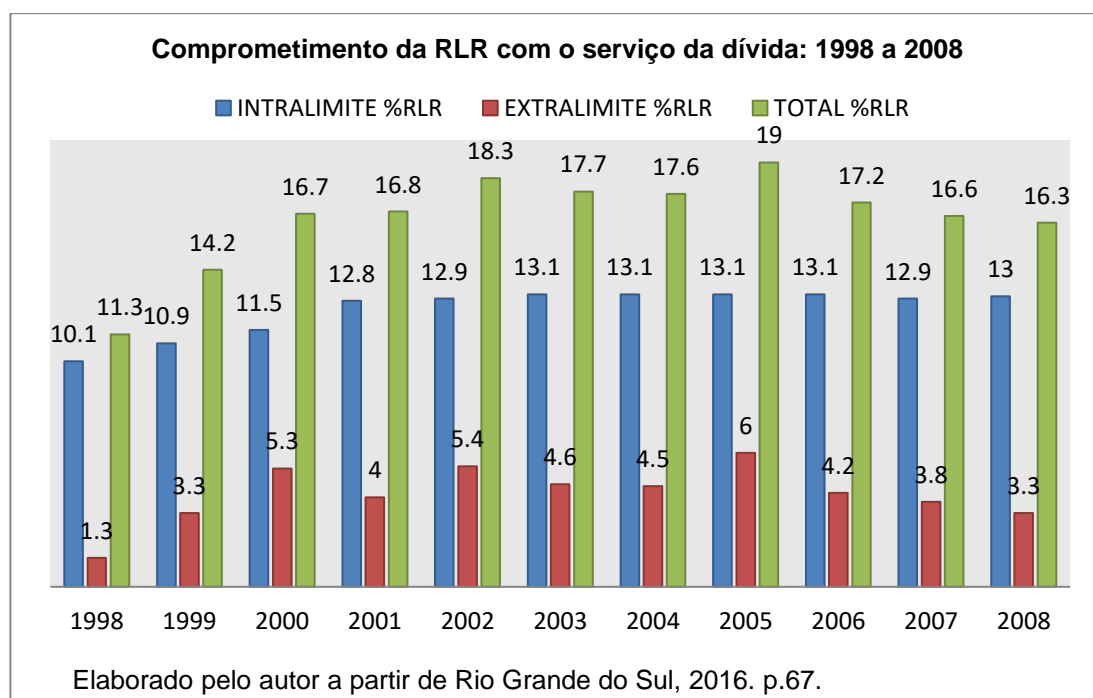
Ocorre que a partir do ano de 2001 a parte da dívida assumida pelo RS, no âmbito do PROES, destinada ao saneamento financeiro do BANRISUL passou a ser considerada como extralimite, ou seja, o seu pagamento não estava mais sendo computado dentro do limite de 13%, estipulado na cláusula quinta do contrato 014/98STN/COAFI, baseada no artigo 5º da lei 9.946/97. Isso ocorreu porque o Estado decidiu continuar mantendo o controle acionário do banco, estabelecendo assim uma divergência em face da linha política do poder central e contrariando o texto da lei do PROES que determinava em seu artigo 5º:

§ 1º As obrigações correspondentes ao serviço dos financiamentos concedidos pela União, nos termos desta Medida Provisória, poderão ser computadas conjuntamente com as obrigações relativas ao refinanciamento de dívidas previsto pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, especificamente para fins de aplicação do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real - RLR referido no art. 5º da citada Lei.

§ 2º Cessa a aplicação do disposto no § 1º se, decorridos dezoito meses da data da assinatura do contrato de refinanciamento a que se refere a Lei nº 9.496, de 1997, detiver a Unidade da Federação o controle de qualquer instituição financeira, exceto agência de fomento.⁹⁴

O gráfico 3 demonstra como isso afetou as finanças do Estado, que chegou em 2005 a comprometer 19% da RLR com o pagamento do serviço da dívida pública. Levando em consideração que a administração pública tem, por força da Constituição, dever de satisfazer as necessidades da sociedade, inclusive com boa parte de seu orçamento vinculado a essas obrigações, um alto comprometimento da RLR com o serviço da dívida inviabiliza o Estado de atingir a sua finalidade constitucional.

Gráfico 3: Comprometimento da RLR com o serviço da dívida: 1998 a 2008.95



⁹⁴ BRASIL. *Medida Provisória 2192-70 de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2192-70.htm>. Acessado em 27/02/2018.

⁹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado. *Dívida Pública Estadual. Relatório Anual 2015*. 7 ed. Porto Alegre, 2016a. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 24/02/2018. p.67

Diante dessas circunstâncias, em 31 de maio de 2004 o Estado do RS ajuizou perante o STF a Ação Cautelar preparatória para ajuizamento de Ação Cível Originária, de nº 282, onde pediu a concessão de medida cautelar para inclusão do pagamento das operações do PROES no limite de comprometimento da RLR previsto na lei 9.496/97. A alegação do Estado foi de que o parágrafo 2º da Medida Provisória 2192-70 de 2001 que dispunha sobre o PROES era inconstitucional por afrontar o princípio federativo, e que o RS estaria sendo penalizado por uma escolha de sua política econômica (em manter controle acionário do Banrisul) com o acréscimo de 2% no comprometimento mensal da RLR com o pagamento do serviço da dívida com a União. O pedido de liminar *inaudita altera parte* foi negado pelo Relator Ministro Carlos Ayres Britto, e a discussão foi levada ao pleno do Supremo.

No plenário, o STF decidiu, por maioria de votos, em indeferir o pedido do Estado, mantendo assim a cobrança das operações relativas ao PROES como extralimite. Votaram pelo deferimento da medida os Ministros Carlos Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Marco Aurélio Mello, sendo vencidos pelos votos dos Ministros(as) Ellen Gracie, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence, Cezar Peluso e Carmen Lúcia. O Ministro Celso de Mello estava ausente da sessão. Passamos a analisar a seguir os fundamentos da decisão, que nos interessa mais do que o resultado em si, visto que são nos fundamentos que reside a grande questão de fundo sobre o desequilíbrio nas relações federativas e que servem como baliza para diversos casos concretos. Ou seja, muito mais do que saber o que foi decidido, queremos analisar o porque foi decidido dessa forma.

A questão a ser analisada é se é possível da União ditar a política econômica federativa aos Estados-membros para que privatizem suas instituições bancárias através de um mecanismo contratual, ou isso afronta a Constituição? O entendimento do STF (por maioria) neste caso foi de que sim, isso é possível. Passamos a análise dos argumentos, primeiramente dos sustentados pelos Ministros que foram voto vencedor:

a) os Estados têm autonomia e liberdade para fechar acordos e contratos, o Estado sabia das condições ao assinar o contrato e diante disso prevalece o princípio do *pacta sunt servanda*;⁹⁶

⁹⁶ STF. Ação Cautelar 282. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. DJ nº114 15-06-2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=464532>>. Acessado em 27/02/2018. p.55; 95; 101;

O princípio da força obrigatória consiste na ideia de "irreversibilidade da palavra empenhada", onde o contrato obriga os contratantes de forma rígida. Foi o principal argumento utilizado pelos Ministros que votaram pelo indeferimento do pedido do Estado. Trata-se de um dos princípios fundamentais contratuais do direito privado, e que tem origem no Direito Romano.⁹⁷ O *nexum* foi o primeiro "contrato" romano, pelo qual, caso o devedor não pagasse sua dívida, poderia se tornar escravo do credor, que poderia até mesmo matá-lo.⁹⁸ No período clássico do direito romano, os contratos com observância de formalidades, *contractus*, davam ao credor o direito de exigir seu cumprimento através da *actio*. As obrigações nascidas em razão do acordo de vontades eram o denominado *pactum*, e não possuíam força de gerar obrigação.⁹⁹

O fundamento do princípio da força obrigatória é a necessidade de segurança jurídica e a imutabilidade como garantia entre partes, visto que decorre do princípio da autonomia privada, onde todos têm liberdade para escolher contratar ou não.

No entanto, a aplicação deste princípio não pode ser feita de forma sem observância das condições fáticas do contrato. É o que sustenta Gonçalves:

Falar-se em *pacta sunt servanda*, com a conformação e o perfil que lhe foram dados pelo liberalismo dos séculos XVIII e XIX, é, no mínimo, desconhecer tudo o que ocorreu no mundo nos últimos duzentos anos. O contratante mais forte impõe as cláusulas ao contratante mais débil, determina tudo aquilo que lhe seja favorável, ainda que em detrimento do outro contratante, (...) e ainda quer que esse seu comportamento seja entendido como correto pelos tribunais, invocando em seu favor o vetusto brocardo romano *pacta sunt servanda*.¹⁰⁰

Parece-nos muito pertinente a lição de Gonçalves, visto que, se na relação entre dois privados deve-se conter o abuso do mais forte contra o mais fraco, que dirá na relação entre dois entes federados, onde existe uma tendência de concentração de poder, sobretudo financeiro, na União. A doutrina assevera que o princípio da autonomia privada não é absoluto, e o grau de liberdade entre as partes para estabelecerem as cláusulas contratuais tem sido alterada ao longo do tempo,

⁹⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 20ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.13.

⁹⁸ CHAMOUN, Ebert. *Instituições de Direito Romano*. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1968. p.355.

⁹⁹ ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p.129.

¹⁰⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais*. 14ªed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.50.

sobretudo em razão da desigualdade de forças entre corporações economicamente poderosas e indivíduos. Nas palavras de Clóvis do Couto e Silva:

A liberdade absoluta de contratar, sem legislação marginal ao mercado, que harmonizasse as forças econômicas em litígio, ocasionou, nos países altamente industrializados, profundas restrições ao princípio da autonomia da vontade. Os particulares se viam não só forçados a contratar como igualmente se lhes impossibilitava o diálogo a respeito do conteúdo do contrato.¹⁰¹

A aplicação absoluta do princípio da força obrigatória implicaria em não importar o quão desvantajosas sejam as condições de um determinado contrato, que mesmo assim caberia as partes suportar os prejuízos decorrentes daquilo que foi estipulado. Essa forma de interpretação não é cabível e nem aplicável no direito contemporâneo. As injustiças causadas pela aplicação deste princípio de forma absoluta se fizeram sentir após as grandes guerras, e se legou ao Direito, mecanismos de equilibrar o individualismo com a realidade social.¹⁰²

Sobre a natureza dos contratos e sua aplicação, Washington Peluso Albino de Souza expõe que a concepção individualista dos séculos XVIII e XIX, onde o contrato configurou-se como lei entre as partes, o teor fortemente privatista dispensado ao tratamento dos contratos foi sendo modificado conforme ocorreram as transformações sociais do século XX, e que em decorrência disto o *pacta sunt servanda* foi flexibilizado:

O contrato passa absorver, portanto, novos referenciais de valor que o integram efetivamente no conjunto dos direitos referentes à vida em sociedade. Esse conjunto harmoniza os valores que compõe a ordem jurídica, onde os mesmos se entrelaçam e se interagem, voltados a finalidade última do direito que é a realização da justiça.¹⁰³

¹⁰¹ SILVA, Clóvis Veríssimo do Couto e. *A Obrigação como Processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976. p.25.

¹⁰² GOMES, Orlando. *Contratos*. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p.36-37.

¹⁰³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p.146.

b) os bancos estaduais tiveram um papel importante no endividamento dos Estados, e apesar de drásticas as medidas da União seriam para "colocar as coisas em ordem" através do ajuste fiscal;¹⁰⁴

O Ministro Cezar Peluso ao defender a aplicação deste princípio e negar a que o caso se enquadre na teoria da imprevisão disse o seguinte: "foi diagnosticada a situação que a subsistência da estatização dos bancos era fator grave de desequilíbrio financeiro. Se o Estado resolveu reter os bancos agora não pode queixar-se disso".¹⁰⁵ A mesma linha de raciocínio foi defendida pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que sustentou que "não se pode perder de vista o histórico dos bancos como fator de endividamento".¹⁰⁶

No entanto, não é razoável atribuir a um fator exclusivo, no caso, o papel dos bancos públicos estaduais, a situação crítica das finanças do RS. Concorreram para o agravamento da situação financeira do Estado diversos fatores, muitos deles provocados pela própria União como, por exemplo, as perdas decorrentes da Lei Kandir em virtude da falta de regulamentação legal dos repasses da União aos Estados exportadores. Em novembro de 2016 o STF julgou procedente a Ação de Declaração de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 e determinou prazo de 12 meses para o Congresso Nacional editar lei complementar regulando a matéria. Por outro lado, em sede de Ação Cível Originária (nº 1044 e 779), o STF negou pedido de ampliação de sua participação do total de recursos repassados pela União a título de compensação, em razão das perdas, aos Estados do Mato Grosso e Rio de Janeiro respectivamente, alegando justamente a ausência de regulamentação. Também colaboraram para essa situação de crise os prejuízos acumulados com o programa de privatizações adotado pelo governo de Antônio Britto, que encerrou seu mandato deixando um déficit real de R\$ 1,2 bilhões.¹⁰⁷ Porém, a fragilidade deste argumento é de que ele não enfrenta a questão da violação da autonomia do Estado, que é o debate central da ação, e apenas busca justificar a medida da União.

¹⁰⁴ STF. Ação Cautelar 282. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. DJ nº114 15-06-2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=464532>>. Acessado em 27/02/2018. p.56-58.

¹⁰⁵ STF. Op.Cit.p.98

¹⁰⁶ STF. Op.Cit. p.28.

¹⁰⁷ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Constituição Econômica, conflitos de interesses e conceitos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p.85.

c) o parágrafo 2º da Medida Provisória 2192-70/97 em debate, seria apenas um incentivo para que os Estados reduzissem a sua participação no sistema financeiro nacional, e, portanto não viola o pacto federativo;¹⁰⁸

O argumento de que se tratava de "simples oferta de termos mais favoráveis", aos Estados que abrissem mão da participação no sistema financeiro, foi apresentado pelo ministro Joaquim Barbosa, que defendeu a cláusula do parágrafo 2º da MP 2192-70/01 seria uma espécie de fomento aos Estados. Certamente incentivos e sanções são mecanismos de exercício de política econômica.

No entanto, há diferença entre fomento e sanção. As sanções podem ser medidas como multas, detenções, cassação de concessão de atividade econômica, entre outras. Já o fomento se caracteriza por um estímulo positivo, como isenções, financiamentos, incentivos, e outros benefícios.¹⁰⁹ na concepção de José Afonso Silva o fomento consiste em "proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos".¹¹⁰

Vejamos a cláusula quinta do contrato 014/98STN:

O estado respeitado o contido nas cláusulas sétima e oitava, pagará a parcela P, definida no parágrafo primeiro da cláusula anterior, em 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e consecutivas calculadas na Tabela Price, vencendo-se a primeira 30 dias após a data de assinatura deste contrato e as demais nos mesmos dias dos meses subsequentes, observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento da Receita Líquida Real - RLR do Estado).¹¹¹

Ao analisar o artigo 5º do contrato, frente aos parágrafos 1º e 2º do artigo 5º da Medida Provisória do PROES já referidos na página 39, é possível concluir que se trata mais de uma medida de coagir os Estados a abrir mão da participação no sistema financeiro do que propriamente um fomento aqueles que obedecerem a cartilha de ajuste do Governo Federal. Em se tratando de medidas de política econômica de estímulos e desestímulos, o Ministro Ayres Britto fez uma oportuna

¹⁰⁸ STF. Op.Cit. p.61.

¹⁰⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p.200.

¹¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40ªed. São Paulo: Malheiros, 2017. p.822.

¹¹¹ Contrato n 014-98-STN-COAFI. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_fin_div_rel_dow_cont>. Acessado em 28/02/2018.

advertência de que o Governo Federal injetou recursos em bancos privados, através do PROER (estipulado em R\$ 14 bilhões) para ajudá-los a prosseguir seus negócios, e não para exigir seu afastamento do mercado. Uma das estratégias da União, para o ajuste das contas, era realizar o saneamento dos bancos públicos sob condição de eles serem posteriormente privatizados.

Em favor de que a Constituição impõe um limite para que a União determine a política econômica aos Estados-membros se impunham os argumentos que:

d) os Estados têm autonomia para determinar suas escolhas em medidas de política econômica por força da Constituição;¹¹²

Conforme foi exposto no capítulo 2 deste trabalho, a autonomia dos Estados dotados de competências legislativas e o autogoverno são o cerne do Federalismo adotado pela Constituição Federal. A partir dessa premissa o Ministro Carlos Ayres Britto argumentou no sentido de que somente o povo do Rio Grande do Sul caberia a opção político-administrativa sobre manter o Banrisul sob controle do Estado ou privatizá-lo. E não caberia a União compelir o Estado a fazê-lo, sob pena de ofensa ao princípio federativo, e, portanto considerando inconstitucional o parágrafo 2º da MP 2192-70/2001.

Tendo em vista que a União e os Estados-membros têm competência concorrente para legislar sobre direito financeiro, conforme o artigo 24 da Constituição é natural que exista esse tipo de conflito quando os governantes das esferas federal e estadual têm programas de governo e visões de mundo antagônicas. Ocorre que devem ser respeitadas as opções políticas de cada governo que buscam em seu juízo o melhor para o povo, como esclarece Farena:

Dessa sorte, é uma exigência da própria natureza do federalismo que o Estado possa exercer o intervencionismo pra adaptar-se à política econômica nacional ou contrabalançar os efeitos prejudiciais eventualmente por esta produzidos, e que venham repercutir de forma diferenciada em seu território.¹¹³

¹¹² STF. Ação Cautelar 282. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. DJ nº114 15-06-2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=464532>>. Acessado em 27/02/2018. p.19;21;86;

¹¹³ FARENA, Duciran Van Marsen. Federalismo e Direito Econômico. Revista de informação legislativa, v. 28, n. 111, p. 21-40, jul./set. 1991. p.29.

Para além da autonomia dos Estados em escolher suas opções no tocante a medidas de políticas públicas e medidas econômicas, é também possível delimitar o limite que tem a União em determinar a sua política econômica aos demais entes:

O limite jurídico para a União determinar às demais entidades da Federação as medidas de política econômica que devem adotar é determinado pela própria sobrevivência do Federalismo, ou seja pela intocabilidade ao "mínimo intangível" da autonomia do Estado-membro, nas funções essenciais a sua existência como tal.¹¹⁴

Sendo assim, União e Estados elaboram e executam a sua política econômica dentro do âmbito de suas respectivas competências e administrações.

e) a relação entre entes federados rege-se pelos princípios de direito público, e não somente pelas normas de direito privado, e a prevalência da cláusula *rebus sic stantibus*.

Essa ideia foi suscitada pelos Ministros Marco Aurélio, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Britto. Por esse entendimento não é possível tratar as relações entre dois entes da Federação como uma relação entre privados, pois o Poder Público tem como finalidade a satisfação do interesse público, bem como a busca pelos objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da Constituição Federal.

Destaca-se a lição de Luís Roberto Barroso sobre a natureza das relações entre entes federativos na Constituição Brasileira de 1988:

União e Estados são pessoas jurídicas de direito público. Sujeitam-se, assim, nas suas relações jurídicas em geral – e especialmente nas suas relações recíprocas – ao regime jurídico de direito público.(...) No âmbito da Federação brasileira, União e Estados relacionam-se entre si tendo por objetivo a realização dos fins constitucionais da República, inspirados pelo melhor atendimento possível do interesse público. Suas relações não podem ser regidas pela lógica privada e, sobretudo, capitalista, baseada na equação risco-lucro, sem qualquer temperamento.¹¹⁵

¹¹⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015.p.17.

¹¹⁵ STF. Ação Cível Originária: 2178. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. DJE 224, 12/11/2013. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=224&dataPublicacaoDj=13/11/2013&incidente=4433737&codCapitulo=6&numMateria=173&codMateria=2>>. Acessado em 23/02/2018.

A constatação de que é inconciliável a lógica do pensamento privado que visa o lucro, com o pensamento estatal que visa o interesse público, já havia sido apontada por Adam Smith, segundo o qual "não há duas mentalidades mais incompatíveis entre si do que a de comerciante e a de soberano"¹¹⁶. Tratando especificamente de contrato oriundo da Lei 9.694/97 a jurista Misabel Derzi entende que os mesmos têm natureza de contrato da administração pública que ainda que sujeitos a normas gerais de direito privado se submete fundamentalmente as normas de direito público e à Constituição.

Sendo misto o regime jurídico, o princípio federal que repousa na absoluta igualdade de direitos entre os Estados, na autonomia e nos deveres recíprocos da União e Estados de lealdade, ajuda e solidariedade (...) são aspectos públicos essenciais que imprimem peculiaridades ao princípio privatístico do *pacta sunt servanda*.¹¹⁷

Na concepção de Washington Albino esse é o típico contrato federalista, onde no figuram em ambos os pólos da relação jurídica pessoas de Direito Público de nível distinto, federal e estadual. Como esse contrato tem suas condições impostas por força de lei federal, existe um problema na manifestação de vontade das partes, pois na prática há a imposição unilateral dos termos e cláusulas, se aproximando de um contrato de adesão.¹¹⁸

Portanto a ideia de tratar o contrato entre entes Federados como contrato administrativo possibilita a flexibilização do cumprimento do contrato se as condições fáticas que lhe deram origem se alterarem. Assim entende o Ministro Eros Grau, ao arguir que a Constituição ao tratar dos contratos da administração pública deixa claro no art.37, inciso XXI que as condições de pagamento das obrigações serão firmadas "mantidas as condições efetivas da proposta"¹¹⁹. Trata-se de clara opção do constituinte de adotar a teoria da imprevisão, que constitui uma exceção

¹¹⁶ SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações - uma investigação sobre a sua natureza e as suas causas*. Trad. Luís João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v.2, p.277.

¹¹⁷ DERZI, Misabel Abreu Machado. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.307.

¹¹⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015. p.23.

¹¹⁹ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

ao princípio do *pacta sunt servanda*, que obriga as partes ao adimplemento dos contratos firmados.

A ideia de flexibilização da obrigação contratual desenvolve-se ao longo do tempo, conforme ocorrem transformações sociais que impactam na teoria dos contratos. Na primeira metade do século XX, em razão das duas grandes guerras e da depressão econômica, a realidade circunstancial de muitos contratos mudou, tornando-se excessivamente onerosas para o devedor em razão de fatos imprevisíveis. Assim ganhou espaço a doutrina da revisão das obrigações em função de dificuldades imprevisíveis, que alterem as condições entre o momento da celebração do contrato e sua execução, e que se identifica como cláusula *rebus sic stantibus*.¹²⁰ É aplicada nas relações de direito privado e sobretudo nas de direito público.

Em realidade, com base em cláusulas gerais sempre se poderá encontrar fundamento para a revisão ou extinção do contrato em razão do fato superveniente que desvirtue sua finalidade social, agrida as exigências da boa fé e signifique o enriquecimento indevido para uma das partes em detrimento da outra.¹²¹

A teoria da imprevisão consiste na presunção de que implicitamente os contratantes estão vinculados ao cumprimento rigoroso do contrato permanecendo inalteradas no momento da execução as circunstâncias do momento da celebração do mesmo.¹²² Essa doutrina tem origem no Direito canônico, e foi afirmada na França por uma decisão do Conselho de Estado durante a primeira guerra mundial, que contrariando a Corte de Cassação, determinou a revisão de obrigações tornadas muito onerosas em razão de fatos imprevisíveis, segundo San Tiago Dantas, seus requisitos indispensáveis são a modificação das condições gerais que tornem excepcionalmente gravosa a execução da obrigação que essa modificação tenha sido imprevisível.¹²³

¹²⁰ DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Problemas de Direito Positivo: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro, Revista Forense, 1953. p.25.

¹²¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais*. 14ªed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.53

¹²² PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 20ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.142.

¹²³ DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Problemas de Direito Positivo: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1953. p.27.

Além dos requisitos de alteração radical das condições gerais e de onerosidade excessiva para o devedor, Arnaldo Medeiros da Fonseca ainda considera como essencial que haja o enriquecimento inesperado e injusto para o credor como consequência da superveniência imprevista. São estes três elementos os determinantes para aplicação da teoria da imprevisão, que em sua concepção tem como fundamento a própria noção de direito e princípios de equidade, não sendo necessário justificá-la através de regras morais.¹²⁴

Se é legítimo assegurar coativamente a execução de um direito convencionado, constituirá talvez uma suprema injustiça, permitir que assim se vá proporcionar a uma das partes, pelas circunstâncias supervenientes, vantagens novas e inesperadas, à custa da ruína e do sacrifício do outro contratante.¹²⁵

f) A Força Maior - *vis maior*

Uma das possibilidades abrigadas na lei que justificam o inadimplemento das obrigações é caso da força maior, que está no art. 393. do Código Civil: "O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado."¹²⁶ A força maior não se confunde com a "*rebus sic stantibus*" e já era prevista já no Código Civil Brasileiro de 1916, no artigo 1.058.

De acordo com Carvalho Santos, caracteriza-se a força maior diante quando o "acontecimento podia ser previsto, mas, em compensação, não podia ser dominado pelo devedor, dentro de suas forças e possibilidades".¹²⁷ Para Clóvis Bevilacqua, essa hipótese tem como elementos essenciais a inevitabilidade e a impossibilidade do devedor em cumprir a obrigação, quando não consegue vencer obstáculo criado por terceiro.¹²⁸ Destacamos também o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, acerca do tema, ao discorrer sobre o caráter impeditivo absoluto que qualifica a força maior: "Exigir o cumprimento da obrigação em tais circunstâncias

¹²⁴ FONSECA, Arnaldo Medeiros. Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão. 3ªed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. p.244.

¹²⁵ Ibidem. p.243.

¹²⁶ BRASIL. Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acessado em 28/02/2018.

¹²⁷ SANTOS, João Manoel Carvalho. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. 6ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. p.236.

¹²⁸ BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado*. 2ªed. Volume IV. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1924. p.218.

seria quebrar a comutatividade do contrato administrativo, criando encargo insuportável para uma das partes com vantagem desmedida para outra".¹²⁹

Ao analisar as hipóteses de intervenção federal nas Constituição de 1967, Pontes de Miranda aponta a invocação da força maior como causa elisiva de sanções no âmbito das relações federativas. Para tanto, demonstra que não é possível a intervenção federal em Estado-membro quando "se oriunda de força maior a suspensão do serviço da dívida estadual fundada".¹³⁰

No bojo da discussão perante o STF o Estado do RS alegou que o comprometimento com pagamento do serviço da dívida tratado no acordo de renegociação seria impagável, visto que o estado mínimo que a Constituição Federal exige comprometeria 60% da RLR com despesas vinculadas em saúde, educação, segurança, entre outros. Além disso, se destinaria 36,5% com pagamento de pessoal, ficando impossível de arcar com o pagamento de 13% da RLR. Isso devido à adesão do Governo Estadual ao programa adotado pelo Governo Federal.¹³¹

Essa posição encontra abrigo na doutrina, conforme defende Derzi:

A obrigação de manter os serviços e satisfazer as exigências que decorrem de imposições constitucionais são as prioridades dos governos estaduais, quanto à destinação dos recursos financeiro que dispuserem. Outros encargos, ainda que decorrentes de contratos ou acordos celebrados com particulares ou entidades públicas ficam em plano secundário. A impossibilidade de atendê-los não deve causar qualquer consequência jurídica, pois está claramente caracterizada uma hipótese de força maior.¹³²

Ora, realmente tem sentido que o Estado deve atender em primeiro lugar as necessidades básicas do interesse público. As atribuições estatais possuem caráter indemissível, sendo assim, não é cabível que o Estado renuncie a sua competência legal, nem tampouco sujeite seu exercício a termo ou a condição.¹³³ Aliás, esse é o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, que no julgamento da ADI 2.544 declarou a inconstitucionalidade de Lei Estadual que desobrigava União e

¹²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 10ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p.40.

¹³⁰ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. 2. p.230.

¹³¹ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Constituição Econômica, conflitos de interesses e conceitos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p.118.

¹³² DERZI, Misabel Abreu Machado. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.311.

¹³³ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 389.

Estado do RS do dever de proteção e guarda de patrimônio cultural (competência comum entre os entes federativos, estabelecida pela Constituição. A tese firmada é de que a competência é um poder/dever irrenunciável.¹³⁴ Cabe, também, salientar a lição de Washington Albino:

Na medida em que a União adote medidas de política econômica que envolvam financeiramente o Estado-membro, tomando impossível dotações orçamentárias para satisfação daquele aumento, por certo caracteriza-se força maior.¹³⁵

Não parece certo e legal que se impunha o adimplemento de um contrato com a União, sob argumento de que a lei determina que os contratos precisem ser adimplidos, e que por outro lado, ao mesmo tempo, o Estado deixe de pagar salários de servidores, de prover recursos às escolas, hospitais, postos de saúde, etc. Isto porque a negativa de atendimento às necessidades básicas da população também não está de acordo com o que determina a Constituição, pelo contrário, significa frustrar as escolhas dos Constituintes, que colocaram os direitos sociais como fundamentais e o Poder Público como responsável por realizá-los.

Quanto à possibilidade de tais encargos indemissíveis postergarem o pagamento da dívida pública, trazemos a lição de Luís Maria Drago:

Entre esas facultades no es posible negar que la más elemental es la de arreglar la oportunidad y forma de pago de las propias deudas, base de todo régimen de gobierno financeiro y rentístico y privilegio inherente á las comunidades políticas dignas de ese nombre. El estado no es solamente una persona jurídica, sino que es la más noble y encumbrada de las entidades delderecho, como quiera que lehan sido encomendadas primordiales funciones de tuición social. Y en ese aspecto doble de su personalidad, en ese juego y rozamiento constante de los intereses materiales de carácter transitorio com los más permanentes de conservación y propia defensa de la colectividad, es natural que prevalezcan éstos sobre aquéllos cuando llegan á ponerse em conflicto.¹³⁶

¹³⁴ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.544. DJ Nr. 220 do dia 17/11/2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=2544&classe=ADI>. Acessado em 21/05/2018.

¹³⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015. p.40

¹³⁶ DRAGO, Luís Maria. *Cobro Coercitivo de Deudas Públicas*. Buenos Aires: Coni Hermanos, 1906. p.50.

g) o princípio federativo impõe dever de cooperação que não coaduna com coação e cláusulas leoninas.

O princípio da autonomia da vontade que reza que todos são livres para escolher contratar da forma, sendo livres para estipular seu conteúdo, e tendo o consentimento como requisito fundamental de validade dos contratos. No entanto muitos questionamentos foram levantados no julgamento colocando em dúvida a verdadeira e genuína liberdade que os Estados tiveram para negociar os acordos de renegociação das dívidas, sugerindo que os mesmos foram de certa maneira coagidos pela União.

Neste sentido, Ayres Britto: "todo tipo de coação - ostensiva ou disfarçada - para afastar a competição de outros bancos oficiais que não os da União, é em última análise, privilegiar a União mesma."¹³⁷ Também Eros Grau:

A mim parece muito claro: estamos diante de uma hipótese de contratação coativa. Não havia alternativa. Para refinanciar, era necessário engolir essa cláusula (...) quero chamar atenção para a circunstância de ser um contrato coativo sem autêntica liberdade de configuração interna.¹³⁸

Ainda a Ministra Carmén Lúcia:

A condição dos bancos estaduais era precária, os que ainda existem continuam sendo precários. Isso não altera a condição de que os Estados foram obrigados - não há outro nome (...) de negociação teve muito pouca coisa, até mesmo porque houve uma imposição de condições quase unilateral.¹³⁹

No que se refere ao vício de consentimento, Michael Sandel faz uma abordagem sobre as posições desiguais na formação dos contratos:

[...] uma das partes pode ser um melhor negociador, ou estar em melhor posição de barganha, ou saber mais sobre o valor do que é negociado. As famosas palavras de Don Corleone em *O poderoso chefão* (*The Godfather*) 'Farei uma proposta que ele não poderá recusar' mostram (de forma extrema) a pressão que paira, até certo ponto, sobre a maioria das negociações.¹⁴⁰

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Idem. p.30.

¹³⁹ Idem.p.71.

¹⁴⁰ SANDEL, Michael J. *Justiça - O que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.180.

Esse argumento foi utilizado para sustentar que havia a probabilidade do direito do Estado, o *fumus boni iuris*, e que esse tipo de comportamento não era condizente com o federalismo cooperativo, onde os entes devem ser solidários e colaborar entre si. Em síntese esse defeito no consentimento combinado com cláusulas leoninas que inviabilizaram o Estado de cumprir suas funções básicas ofende o princípio federativo consagrado na Constituição com caráter pético, e assim foi resumido por Washington Albino:

(...)expedientes oblíquos, legislativos e administrativos, postos em prática por uma "engenharia de desfiguração" dos princípios fundamentais do pacto federativo, e a implantação de um Federalismo Coxo, que se vai configurando no país, impossibilitando a marcha para a verdadeira solução e, ao contrário, assegurando ao Poder Central o comportamento hegemônico nos moldes absolutistas imperiais, com as mazelas do arbítrio, das benesses, das discriminações ou das retaliações ao sabor de interesses ou do capricho de indivíduos ocasionalmente nos postos de comando.¹⁴¹

Esses argumentos ora analisados, relacionados à pesquisa doutrinária, são em síntese os grandes debates de fundo que permeiam muitos problemas federativos até os dias de hoje. A discussão que se faz sobre a revisão do pacto federativo, o "federalismo de pires na mão" onde o poder central concentra os recursos e Estados e Municípios ficam dependentes de repasses e programas, o problema do endividamento dos estados que continua sendo uma pauta urgente, e sobretudo como e promover uma concertação na implementação de medidas de política econômica no âmbito do federalismo cooperativo, respeitando as escolhas políticas do povo em cada unidade territorial do país. São questões que passam pelo crivo das ideias jurídicas analisadas neste capítulo.

¹⁴¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. *Constituição Econômica e Pacto Federativo*. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015. p.31.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho, objetivamos investigar e discutir os limites jurídicos para a implementação de medidas econômicas no âmbito das relações federativas. A forma federativa de Estado, consagrada na Constituição Federal de 1988, é objeto constante de discussão no mundo jurídico e político, pois o Federalismo não é uma obra acabada ou uma relação estanque, pelo contrário, é um arranjo institucional complexo e vivo, que como um equilibrista necessita de constante harmonia para sua sobrevivência.

Na primeira parte desta monografia tratamos de destacar o surgimento do Federalismo como forma de Estado, idealizado a partir da concepção liberal de Estado moderno, onde se busca garantir as liberdades individuais dos cidadãos e limitar o poder estatal, que é exercido através de três poderes, o legislativo, o executivo e o judiciário. A principal característica do Federalismo é a descentralização do exercício de poder, pelo qual, as unidades da Federação têm direito de estarem representadas no poder legislativo nacional, autonomia para exercer sua auto-organização administrativa e competência para legislar em maior ou menor medida.

Posteriormente, analisamos o histórico do Federalismo brasileiro, que embora seja inspirado no modelo norte-americano, se concretizou por caminho diverso daquele, sendo originado a partir do centro para a periferia, o que explica um histórico de conflitos entre poderes locais e o poder central. A Constituição Federal de 1988 determina a participação dos Estados-membros no Congresso Nacional através dos representantes do Senado Federal, autonomia para se auto-organizarem, uma série de competências legislativas e ainda repartição de receitas tributárias.

Além disso, ainda na primeira parte do trabalho, abordamos a conceituação de política econômica, destacando que a sua implementação ocorre através de atos jurídicos e que via de regra buscam contemplar o interesse público, mas que apesar disso são atos que trazem consigo um determinado juízo de valor que expressa a visão política e filosófica daqueles que as veiculam. Ademais, aludimos a respeito do conceito de dívida pública, visto que o caso analisado trata-se de um litígio entre dois entes federados, a respeito de medidas de política econômica no âmbito do contrato de renegociação da dívida do Estado-membro com a União.

Na seqüência, na segunda parte deste trabalho, expomos o quadro histórico das finanças do Rio Grande do Sul, com ênfase à dívida pública com a União, demonstrando que a mesma, por muito tempo, foi adotada como opção de política econômica e que seu crescimento ocorreu ao longo de várias décadas. Neste panorama, ficou demonstrado também que os problemas financeiros do Estado não foram ocasionados por uma única e exclusiva medida, ou iniciativa, e ainda, que, tampouco os programas de "redução da máquina pública", impostos pelo FMI à União e pela União aos Estados-membros foram capazes de solucioná-los.

Lançados os alicerces para a compreensão da lide em análise, passamos, na terceira parte do trabalho, a confrontar os principais argumentos utilizados na Ação Cautelar 282, onde se decidiu que pode a União determinar aos Estados-membros uma medida de política econômica, sob pena que se não forem cumpridas os mesmos podem ser punidos ou sofrerem "consequências" destas escolhas. Apesar disso, verificamos que a fundamentação que sustentou a posição majoritária do STF neste caso, é muito frágil. E isso foi possível através da confrontação dos argumentos expostos nos votos vencedores com os argumentos arguidos nos votos vencidos.

Para tanto, nos utilizamos de pesquisa doutrinária, e desta forma concluímos que os limites para que seja determinada uma medida de política econômica entre Entes Federados é estabelecido pela própria Constituição, no que se refere às características fundamentais e constitucionais da Federação. Asseguramos que a autonomia federativa não pode ser afastada em razão de um contrato, e que a literatura jurídica não permite a aplicação indiscriminada do princípio do *pacta sunt servanda*.

Neste sentido, afirmamos que a decisão do acórdão, que é objeto de análise do presente trabalho, foi equivocada. Destacamos que o problema central da decisão não são as consequências do caso concreto em si, o fato do Estado do RS pagar 2% a mais da sua receita com o serviço da dívida. A questão central criticada é o fundamento da decisão, qual seja, principalmente, a prevalência do princípio *pacta sunt servanda*, quando o objeto de questionamento da lide é uma cláusula contratual em face de um dispositivo constitucional.

Considerando que a União pode determinar medidas de políticas econômicas aos Estados-membros, é necessário saber até que ponto, quais os limites para isso. Em nosso entendimento, estabelecer a prevalência absoluta do princípio da força

obrigatória significa dizer que não há limites, e que poderia, por exemplo, haver um contrato onde um Estado-membro abre mão de competências, receitas ou prerrogativas como demandar em juízo. Devemos considerar que o conceito jurídico de “autonomia” no âmbito das relações federativas é sólido do ponto de vista doutrinário, conforme discorreremos no primeiro capítulo. Assim, o intérprete constitucional não deve esvaziar o significado da “autonomia”, pois é uma maneira de fazer definhar a Constituição. Ao estabelecer essa interpretação, no limite, significa desfazer da força normativa da Constituição, permitindo que o Ministro da Fazenda dite as políticas econômicas dos Estados, tornando os Governadores meros executores do Poder Central, e enfraquecendo as bases da República Federativa e do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, o povo ao escolher o Governador, representante maior da Unidade da Federação, estaria na verdade escolhendo um síndico, que não teria condições nenhuma de implementar qualquer tipo de programa político econômico escolhido nas urnas.

O presente trabalho de forma alguma esgota o estudo das medidas de política econômica e as relações federativas. Apesar disso, asseveramos que o pano de fundo desta discussão é uma permanente disputa pelo exercício do poder. Nesse sentido, entendemos que a concepção de autonomia federativa é clara o bastante para impedir que os Estados-membros sejam compelidos, através de cláusulas contratuais, a implementar pacotes de medidas econômicas como se fossem receitas de bolo. Não se trata de dizer que a privatização de bancos públicos é ruim para o Estado ou para a população, mas sim de dizer que a Constituição impõe regras ao jogo democrático e institucional, e essas regras precisam ser respeitadas, independentes das ideologias políticas e convicções partidárias ou religiosas.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. ***Direito Romano***. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BALEEIRO, Aliomar. ***A crise financeira do Federalismo***. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970.

_____. ***Uma Introdução à Ciência das Finanças***. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. ***Novos Rumos do Federalismo***. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 3 | p. 91 - 120 | Maio / 2011 DTR\2012\1090

_____. ***A Federação e a revisão constitucional*** - As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras - A cláusula federativa e a proteção da forma de estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* | vol. 14/1996 | p. 16 - 26 | Jan - Mar / 1996.

BEVILAQUA, Clóvis. ***Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado***. 2ªed. Volume IV. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1924.

BOBBIO, Norberto. ***Estado Governo e Sociedade***; para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. ***Teoria Geral do Estado***. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. ***A dívida pública do Rio Grande do Sul: administração direta (1951-84)***. In: LAGEMANN, Eugênio. (Org.). Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas. Porto Alegre: FEE, 1985.

BRASIL. ***Constituição Federal de 1988***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

_____. **Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar 101 de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em 26/01/2018.

_____. **Medida Provisória 2192-70 de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2192-70.htm>. Acessado em 27/02/2018.

CALAZANS, Roberto Balau; SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas 1970-1998.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Constituição Econômica, conflitos de interesses e conceitos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

_____. **Curso Elementar de Direito Econômico.** Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CANTO, Gilberto de Uihôa; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coord. **A Correção Monetária no Direito Brasileiro.** WALD, Arnoldo. Evolução da Correção Monetária na Era da Incerteza. São Paulo: Saraiva, 1983.

CHAMOUN, Ebert. **Instituições de Direito Romano.** 5ª ed. São Paulo: Forense, 1968.

CONTI, José Maurício. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRETELLA Júnior, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

DALLARI, Dalmo. ***Elementos de Teoria Geral do Estado***. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. ***Problemas de Direito Positivo: estudos e pareceres***. Rio de Janeiro, Revista Forense, 1953.

DEODATO, Alberto. ***Manual de Ciência das Finanças***. 18ªed. São Paulo: Saraiva, 1981.

DERZI, Misabel Abreu Machado. ***Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal***. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DRAGO, Luís Maria. ***Cobro Coercitivo de Deudas Públicas***. Buenos Aires: Coni Hermanos, 1906.

FAGUNDES, Miguel Seabra. A expansão dos poderes federais. ***Revista Brasileira de Estudos Políticos***, Belo Horizonte, núm.28,1970.

FARENA, Duciran Van Marsen. Federalismo e Direito Econômico. ***Revista de informação legislativa***, v. 28, n. 111, p. 21-40, jul./set. 1991.

FATTORELLI, Maria Lucia. ***Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados***. Brasília: Inove Editora, 2013.

FEE. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/pib/pib-do-rs-tem-crescimento-nulo-depois-de-11-trimestres-de-queda/>>. Acessado em 17/03/2018.

_____. ***Análise da dívida pública do Rio Grande do Sul***. Porto Alegre: FEE, 2015. p.12.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ***Curso de Direito Constitucional***. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, Arnaldo Medeiros. **Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão**. 3ªed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida pública: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em:<<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3820>>. Acesso em 11/02/2018.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais**. 14ªed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John **O Federalista**. Tradução Ricardo Rodrigues Gama. 2ªed. Campinas: Russel Editores, 2005.

_____. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. Tradução E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.

HORTA, Raul Machado. **A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.183.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Macedo. 8ªed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

KOPS, Ceno Odilo. **A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 9, n. 2, dez. 2000.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução Antonio Caruccio. Porto Alegre: L&PM, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução e notas Pedro Vieira Mota. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 20ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. 1.

_____. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. 2.

REVERBEL, C. E. **O partido Federalista na Revolução Federalista**. In: RAMOS, D.T. *O Federalista Atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado. Dívida Pública Estadual. Relatório Anual 2015. 7 ed. Porto Alegre, 2016a. Disponível em:< <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx> . Acesso em: 24/02/2018.

_____. <<https://estado.rs.gov.br/decisao-do-stf-suspende-pagamento-da-divida-do-rs-com-a-uniao>>. Acessado em 17/03/2018.

SANDEL, Michael J. **Justiça** - *O que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **O Rio Grande tem saída? Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento**. 1ªed. Porto Alegre: AGE, 2014.

SANTOS, João Manoel Carvalho. **Código Civil Brasileiro Interpretado**. 6ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. p.236.

SEFAZ. Contrato n 014-98-STN-COAFI. Disponível em: < https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_fin_div_rel_dow_content>. Acessado em 18/02/2018.

SILVA, Clóvis Veríssimo do Couto e. **A Obrigação como Processo**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ªed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações - uma investigação sobre a sua natureza e as suas causas**. Trad. Luís João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. **Constituição Econômica e Pacto Federativo**. Porto Alegre: Nuria Fabris ed., 2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. **O planejamento regional no Federalismo Brasileiro**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, núm.28,1970.

STF. Ação Cível Originária: 2178. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. DJE 224, 12/11/2013. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=224&dataPublicacaoDj=13/11/2013&incidente=4433737&codCapitulo=6&numMateria=173&codMateria=2>>. Acessado em 23/02/2018.

STF. Ação Cautelar 282. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. DJ nº114 15-06-2007. Disponível em:
 <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=464532>>.
 Acessado em 27/02/2018.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.544. DJ Nr. 220 do dia 17/11/2006. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=2544&classe=ADI>>. Acessado em 21/05/2018.

TURRA, Leonardo Canabrava. **Direito e Processo Inflacionário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ZIMMERMANN, Zalmino. **O Estado Federal Brasileiro**. Tese de concurso (Direito Constitucional) - Faculdade de Direito de Porto Alegre, Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1964.